

環境監査の構造と理論的課題（上）

——ドイツ環境監査法を素材として——

高橋 信 隆

はじめに

一 環境規格の国際的動向

(一) ISO規格とBS規格

(二) EMASとISO規格

1 両規格の共通点

2 両規格の相違点

3 EC内での両規格の関係

二 ドイツ環境監査法

(一) 成立経緯と本法の構成

1 成立経緯

2 本法の構成と適用範囲

(二) 環境検証人および環境検証人機構

1 環境検証人の概念

2 環境検証人の認定要件

3 認定手続
4 認定機関

5 環境検証人機構およびその他の資格保有者

6 環境検証人の登録および監督

7 環境検証人委員会

(三) 事業所の登録

1 登録機関およびその権限

2 登録の要件および抹消(以上本号)

三 環境保全手法としての環境監査の意義と環境法の課題

はじめに

(1) 環境保全のための新たな手法として、近年、環境税や炭素税あるいは環境証といわれるものと並んで、環境監査(Eco-Audit: Öko-Audit)という手法が注目されつつある。ECでは、かつて紹介したように、すでに「環境管理・監査スキーム」(Eco-Management and Audit Scheme: EMAS)を規定した規則⁽¹⁾(以下、「EC規則」という)が発効しているし、更に、国際標準化機構(International Organisation for Standardisation: ISO)の「国際環境規格」もISO 14000シリーズ⁽³⁾(以下、「ISO規格」という)としてすでに実施の段階に入っており、今後、環境監査が環境保全のための重要な手法の一つとして位置づけられていくことは明らかである。

このような国際的な流れのなかで、ドイツにおいては一九九五年一二月に「環境監査法」⁽⁴⁾(Umweltauditgesetz)が施行された。この法律(以下、「法」もしくは「本法」などという)は、後述のように、環境監査についての右のE

C 規則を国内法化 (Umsetzung) したものであるが、これによって、ドイツにおいても環境監査を実施するための制度的前提が整備されたことになる。

(2) ところで、ドイツの環境法令は、環境保全の実効性を高めるために、従前より企業の自主的取組に期待したり、あるいはそれを前提として規制的措施を設けるなど、企業活動を積極的に利用する傾向にある。それは、現在ではたとえば企業組織についての報告義務 (Mitteilungspflicht) などとして各環境関連法規に明記されるに至っているが、⁽⁵⁾これらの従来から用いられてきた手法も、そこに環境監査と共通する要素を本質的に内在させており、その意味では、環境監査制度は従来からの環境保全のための手法と全く切り離して論じうるわけではない。更に、一九九〇年に公表された「環境法典—各論」 (Umweltgesetzbuch-Besonderer Teil: UGB-BT) の草案にも、⁽⁶⁾危険物質についての「安全性データ集」 (Sicherheitsdatenblatt) の導入を義務づけるなど、⁽⁷⁾安全性のデータを企業が処理したり情報提供する場合の方法についての規定が置かれているし、また、同じく危険物質について、その廃棄物の処理まで含めて、⁽⁸⁾それらの環境へ及ぼす影響を全生産ラインの分析に基づいて報告する義務が規定されているが、これなどは、環境保全に関する企業の取組みとそのための企業内組織の構築に法的に関与するとともに、⁽⁹⁾それらを公開することで、企業によるリスク管理能力の向上およびそのための知識の獲得を意図するなど、そこには環境管理に共通する環境保全のあり方を見いだすことができる。もともと、現時点における環境監査をめぐる議論をみたとき、それは、主として環境管理 (Umweltmanagement) と企業内環境監査 (Umweltbetriebsprüfung) のためのシステムのあり方に集中しがちである。しかしながら、確かに実際にそれらが環境監査における一つの重要な領域であることには違いがないが、それらとても全体としての環境監査システムの一部を構成するにすぎないことの認識が、まず何よりも必要である。

そこで、このような観点から EC 規則で構想された環境監査システムをみたとき、それは、企業の環境管理シス

テム (Umweltmanagementsystem) 実体法的な環境保護の要請 (materiell-rechtliche Umweltschutzanforderungen)、独立の環境検証人 (Umweltgutachter) の認定手続、そして、企業の環境報告書 (Umwelterklärung) の妥当性の判断および事業所の登録 (Registrierung) に必要な環境検証人による審査手続の内容および範囲という、概ね四つの要素から成り立っている。すなわち、EC規則がめざしているものは、組織や管理のシステムの創造それ自体ではない。それは単なる手段にすぎず、そこでは、「企業による環境保護の継続的改善 (kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes)こそが環境監査の目標として明確に設定されており、環境監査をめぐる議論も、少なくともEC規則をめぐるはそのような方向からなされねばならない。⁽¹⁰⁾

(3) さて、周知のように、ECの「規則」(Verordnung; regulation)は、「指令」(Richtlinie; directive)とは異なり、その全ての要素について拘束力を有し (verbindlich)、加盟各国における国内法化の手続がなくとも加盟国に直接適用される。環境監査に関するEC規則も、まさにそのようなものとして制定されている。⁽¹¹⁾ もっとも、環境保全のための法制度の整備状況については各国間にばらつきがあり、EC規則の内容をEC域内において同時に、しかも完全な形で実施することは困難であった。そのため、EC規則では、環境監査を実施する際的前提となる企業内部の環境管理システムの構築のあり方や、独立の環境検証人による外部監査の方法など、いわば環境監査の理念や制度そのものの基本的枠組については明確に規定しているものの、⁽¹²⁾ その具体的実施に不可欠の部分、すなわち、監査制度を全体として実効的に機能させるための環境検証人の認定やそれに対する監督のあり方、および、認証を受けた事業所を登録する機関の権能等については明確な規定を置かず、それらについては加盟各国の国内法に委ねるものとした。

まず、EC規則六条一項は、「加盟国は、独立の環境検証人の認定とその活動に対する監督 (die Zulassung unabhängiger Umweltgutachter und die Aufsicht über ihre Tätigkeit) について規定しなければならない。この目的のため

に、加盟国は、既存の認定機関や第一八条に規定する管轄機関を利用し、または、適切な法的地位を有する他の機関を指名もしくは設立することができる。加盟国は、これらの機関の組織構造が業務の遂行に際し独立性と中立性を確保しうるよう保証しなければならない⁽¹³⁾と規定し、更に、同条二項で、「加盟国は、この規則の発効日から二ヶ月以内に、それらの機関が完全に活動しうるよう保証しなければならない」として、独立の環境検証人の認定とその活動に対する監督について具体的な規定を置くべきことを、各国に義務づけている。また、同様に、EC規則一八条一項では、認証を受けた事業所の登録やその名簿の作成・公表等の業務を責任をもって遂行する機関を指名すべきことを、各加盟国に求めている。

そこで、加盟各国は、右の趣旨に沿って国内法を整備する必要に迫られたが、本法は、まさにそのためのドイツにおける実施法⁽¹⁴⁾（Ausführungsgesetz）としての性格を有する。それゆえ、本法の内容は、基本的にはEC規則で義務づけられた右の部分を規定するにとどまっている。すなわち、第一に、環境検証人を認定するための要件および認定の手續、そして認定された環境検証人に対する監督、更には認定および監督の業務を実施する機関の権限や組織構造などであり、第二に、監査によって認証された事業所の登録に関する規定である。したがって、本稿における以下の叙述も、その全文についてではなく、右の部分が中心となる。

(4) さて、EC規則に基づくE M A SおよびI S O規格は、ともに、企業自らが具体的な措置をとることによって一層の環境保全に努めること、および、そのために各企業に対して特定の環境管理システムの構築を要求していること、更には、各々の制度への参加は企業の自由意思に委ねられていることなど、いくつかの共通点を有する。しかし、他方で、両規格にはその細部において重要な差異もみられる。そのような中で、ドイツにおいては、環境監査法の施行により両規格が並行して実施されることになった。そのため、ドイツあるいはEC加盟国内での両規格の関係、とりわけその具体的な実施のあり方が必然的に問題とならざるをえない。

そこで、以下ではまず、現行の主要な国際環境規格の異同を簡潔に紹介することで、環境監査システムとしての E M A S の特徴を描き出し (一)、次いで、E C 規則を実施するために国内法化されたドイツ環境監査法の内容および特徴を紹介し (二)、最後に、環境保全の手法としての環境監査制度、とりわけ E M A S の意義、更には、環境監査に関する法の役割と今後の環境法に求められる課題についての若干の展望を示すことにしたい (三)。

(一) Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, vom 29. Juni 1993 (ABl. EG Nr. L 168, S. 1) (= zit. Verordnung (EWG) Nr. 1836/93). なお、英文表記は Council Regulation (EEC) No. 1836/93 of 29 June 1993 allowing voluntary participation by companies in the industrial sectors in a Community Eco-management and audit scheme.

(2) E C 規則については、奥真美「環境管理・監査スキームの可能性—E U の事例から学ぶべきこと—」都市問題八八巻一号 (一九九七年) 九九頁以下、高橋信隆「環境監査の法制化と理論的課題—E U の環境監査規則を素材として—」熊本法学八二号 (一九九五) 一頁。Vgl. L. Knopp/S. Striegel, Umweltschutzorientierte Betriebsorganisation zur Risikominimierung, BB 1992, S. 2009ff.; M. Führ, Umweltbewusstes Management durch „Öko-Audit“?, EuZW 1992, S. 468ff.; U. Everling, Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, NVwZ 1993, S. 209ff.; M. Führ, Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung: neue EG-Verordnung zum Öko-Audit verabschiedet, NVwZ 1993, S. 858ff.; J. Scherer, Umwelt-Audit: Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt?, NVwZ 1993, S. 11ff.; D. Sellner/J. Schnutenhaus, Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung („Umwelt-Audit“): ein wirksames, nicht ordnungsrechtliches System des betrieblichen Umweltschutzes?, NVwZ 1993, S. 928ff.; J. Kornmann (Hrsg.), Umwelthaftung und Umweltmanagement, UPR-Special 5, 1994; G. Lübke-Wolff, Die EG-Verordnung zum Umwelt-Audit, DVBl. 1994, S. 361ff.; A. Wiebe, Umweltschutz durch Wettbewerb: Das betriebliche Umweltschutzsystem der EG, NJW 1994, S. 289ff.; G. Förschle/S. Hermann/U. Mandler, Umwelt-Audits, DB 1994, S. 1093ff.; W. Köck, Indirekte Steuerung im Umweltrecht: Abgabenerhebung, Umweltschutzbeauftragte und „Öko-Auditing“, DVBl. 1994, S. 27ff.; R. Artes/J. Clausen/K. Fichter, Die guten Managementpraktiken in der EU-Audit-Verordnung, DB 1995, S. 685ff.; W. Ewer, Öko-Audit: Der Referentenentwurf für ein Umweltgutachter- und Standortregistrierungsgesetz und die Übergangslösung zur Anwendung der EG-Öko-Audit-Verordnung, NVwZ 1995, S. 457ff.; G. Feldhaus, Die Rolle der Betriebsbeauftragten im Umwelt-Audit-System, BB 1995, S. 1545ff.; K.-U. Marten/M. Treptow, Der Stand der Umsetzung der EU-Öko-Audit-Verordnung in Deutschland, DB 1995, S. 2537ff.;

- D. Schottelius, Das EG-Umwelt-Audit als Gesamtsystem, BB 1995, S. 1549ff.; T. Walther, EG-Umwelt-Audits: Hintergrund und praktische Konsequenzen, DB 1995, S. 1873ff.; H.-J. Muggenborg, Der Prüfungsumfang des Umweltgutachters nach der Umwelt-Audit-Verordnung, DB 1996, S. 125ff.; W. Köck, Umweltschutzsichernde Betriebsorganisation als Gegenstand des Umweltrechts: Die EG-„Öko-Audit“-Verordnung, JZ 1995, S. 643ff.; H. Falk / U. Nissen, Der Inhalt der Umwelterklärung nach der EG-Umwelt-Audit-Verordnung, DB 1995, S. 2101ff.; H. Falk/S. Frey, Die Prüftätigkeit des Umweltgutachters im Rahmen des EG-Öko-Audit-Systems, UPR 1996, S. 58ff.; T. Möllers, Qualitätsmanagement, Umweltmanagement und Haftung, DB 1996, S. 1455ff. 他に「環境税のついで」 vgl. W. Köck, Umweltabgabe - Quo vadis?, JZ 1993, S. 59ff.; D. Murswiek, Die Ressourcennutzungsgebühr, NuR 1994, S. 170ff.; ders., Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht: Zum „Wasserpfeimig“-Bechluß des BVerfG, NVwZ 1996, S. 417 ff.
- (c) ISO規格の概要について 吉澤正・福島哲郎編『企業における環境マネジメント』日科技連出版社(一九九六)・平林良人・笹徹『入門ISO14000』日科技連出版社(一九九六)・小島郁夫『ひとといのISO14000がわかる本』徳間書店(一九九六)・鈴木敏央『よわかる環境マネジメントシステム』ダイヤモンド社(一九九六)・東京商工会議所環境委員会編『中堅・中小企業のためのISO14000入門』日本経済新聞社(一九九七)・日本規格協会編『ISO14001・14004環境マネジメントシステム〈対訳〉』日本規格協会(一九九六)を参照。
- (4) Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Umweltauditgesetz-UAG) vom 7. Dezember 1995, BGBl. I S. 1591 (= zit. UAG). 本邦のついで vgl. S. Lütke, Das Umweltauditgesetz-UAG, NVwZ 1996, S. 230ff.; G. Lübke-Wolff, Das Umweltauditgesetz, NuR 1996, S. 217ff.; C.-P. Martens/O. Moutfang, Kritische Aspekte bei der Durchführung der Öko-Audit-Verordnung, NVwZ 1996, S. 246ff.; Merten, Betriebsverfassungsrechtliche Fragen bei der Einführung des Umweltmanagementsystem nach der Umwelt-Audit-Verordnung der EG, DB 1996, S. 90ff.; D. Schottelius, Der zugelassene Umweltgutachter: ein neuer Beruf, BB 1996, S. 125ff.; Winzen, Die unternehmerische Mitbestimmung bei der Einführung von Qualitäts- und Umweltaudits, DB 1996, S. 94ff.; A. Vetter, Das Umweltauditgesetz, DVBl. 1996, S. 1223ff.; W. Köck, Das Pflichten- und Kontrollsystem des Öko-Audit-Konzepts nach der Öko-Audit-Verordnung und dem Umweltauditgesetz: zugleich ein Beitrag zur Modernisierungsdiskussion im Umweltrecht, VerwArch. 1996, S. 644ff. 等の解説について vgl. J.-P. Schneider, Öko-Audit als Scharnier in einer ganzheitlichen Regulierungsstrategie, Die Verwaltung 1995, S. 361ff.
- (5) Dazu M. Kloepper, Zur Kodifikation des Besonderen Teils eines Umweltgesetzbuches (UGB-BT), DVBl. 1994, S. 305ff., S. 312.
- (6) H. D. Jarass/ M. Kloepper/P. Kunig/H.-J. Papier/F.-J. Peine/E. Rehinder/J. Salzwedel/E. Schmidt-Abmann, Umweltgesetzbuch-Besonderer Teil (UGB-BT), Berichte 4/94 des Umweltbundesamtes, 1994; vgl. Kloepper, DVBl. 1994 (FuBn. 5), S. 305ff.
- (7) § 454 UGB-BT.

- (8) §§ 458ff. UGB-BT.
- (9) この点を論じたものとして、高橋信隆「環境リスクとリスク管理の内部化―ECの環境監査制度の法的意義と実効性―」立教法学四六号(一九九七)一二七頁参照。
- (10) Vgl. P. Kothe, Das neue Umweltauditrecht, 1997, S. 2. これについては、かつて、企業や行政の「学習能力」(Lernfähigkeit)として論じたことがある。高橋・前掲註(9)一〇九頁、一二二頁など参照。
- (11) 「規則」として制定された背景については、東京海上火災保険株式会社編『環境リスクと環境法(欧州・国際編)』有斐閣(一九九六)五二頁、高橋・前掲註(9)一二三頁参照。なお、ECの環境政策は、それを現実に実施していくためには加盟国の国内法との調整が不可欠であるため、従来は「指令」の形式で立法措置がなされ、具体的な法的措置のあり方については加盟各国に委ねることが多かったが、近年では、環境監査をはじめとして「規則」によるものが増えてきている。更には、「指令」についても、EC裁判所の判例の中には、国内法としての直接適用の余地を認めるものが現れている。それゆえ、EC加盟国の環境法制は、EC法の影響により大きな変革を迫られている。以上につき、山田洋「EC環境情報公開指令とドイツ」比較法三三三号(一九九五)四五頁以下参照。
- (12) EC規則の基本的な内容については、高橋・前掲註(2)一頁以下、とくに一五頁以下。
- (13) EC規則は、英語とドイツ語とは、その表記がかなり異なる。ただ、ここでの主たる関心がドイツ環境監査法の紹介・検討にあるということもあり、本稿における訳文は、英語表記を参照しつつも、主としてドイツ語に依った。したがって、それは、英独いずれの原文にも正確に対応したものとはなっていない場合があることを、予めお断りしておく。なお、周知の通り、一九九四年のマーストリヒト条約の発効により、ヨーロッパ共同体(European Community・EC)がヨーロッパ連合(European Union・EU)に改組され、原則として、EC法もEU法と呼ばれることになった。本稿の内容も、厳密にいうとEUとECとを区別すべき局面もあるが、煩を避けるためにすべて「EC」の語に統一した。EUとECの関係については、山根裕子『新版EU/EC法』有信堂(一九九五)五頁など参照。
- (14) Lübbe-Wolff, NuR 1996 (FuBn. 4), S. 217.

一 環境規格の国際的動向

(一) ISO規格とBS規格

(1) 国際的な環境規格としては、右に述べたように、国際標準化機構のISO規格がすでに実施の段階に入っている。

国際標準化機構は、各国間の物資およびサービスの流通を円滑にし、知的・科学的・技術的および経済的活動分野における各国間の協力を促進するための規格づくりを進めることを目的として、一九四七年に設立された国際的な非政府機構である。具体的には、電気・電子分野（これについては、別の組織として「国際電気標準会議」(International Electrotechnical Commission - IEC) がある）を除いた機械、自動車、情報処理など幅広い産業分野について、国際的な規格づくりを進めている。現在、参加国は約一一〇カ国で、日本は一九五二年に加盟している。⁽¹⁵⁾

ISO規格としては、一般には写真フィルムの感度を規格化したISO一〇〇やISO四〇〇などが知られているが、それが国際的な取引を円滑にするための規格として注目されるようになったのは、「品質管理および品質保証に関する規格」といわれるISO九〇〇〇シリーズが規格化されてからである。そして、現在積極的に規格化に取り組んでいるのが、環境管理システムや環境監査、環境ラベルなど、環境管理についての規格であるISO一四〇〇〇シリーズである。

(2) ISOには、各々の規格制定のための組織体として「専門技術委員会」(Technical Committee - TC) が設置されることになっているが、環境管理に関する専門委員会として一九九三年に設置されたのがTC二〇七である。⁽¹⁶⁾ 現在、TC二〇七は、六つの分科会 (Sub Committee - SC) とTC直属のワーキング・グループ (Working Group - WG) から構成され、各SCはそれぞれ複数のWGを設置して規格の制定をめざしている。

このうち、SC一は、「環境管理システム」(Environmental Management System - EMS) を担当する。それは、環境に関する組織の方針を定め、それを実行していくためのシステムに関わる規格であるが、具体的には、環境方針の設定、責任体制の整備、自己の環境影響把握、環境行動目標の設定、目標達成計画と実行マニュアル等の設定から成っている。

そして、SC二が「環境監査」(Environmental Audit - EA) を検討する。ここでは、具体的には、環境監査の一

般原則、種類、手続、環境監査人の資格基準、環境監査計画などのガイドラインについての規格づくりが行われることになっているが、そのほとんどについては、すでに一九九六年一〇月より国際規格として発効している。そのほか、SC三では「環境ラベリング」(Environmental Labelling - EL)、SC四では「環境パフォーマンス評価」(Environmental Performance Evaluation - EPE)、SC五では「ライフ・サイクル・アセスメント」(Life Cycle Assessment - LCA)についての規格づくりが行われることになっている⁽¹⁷⁾。

(3) ところで、ISOの環境管理・監査の規格化に大きな影響を与えたものとして、英国規格協会 (British Standards Institution - BSI) が一九九二年三月に制定した環境管理システムに関する規格 (Specification for Environmental Management Systems)⁽¹⁸⁾、いわゆるBS七七五〇 (British Standard 7750) (以下、「BS規格」という) がある。そこで規格化されている内容は、企業の現状の予備調査から始まって、環境方針、組織の構築、環境影響評価、環境目的・目標、環境管理計画、環境管理マニュアル・文書管理、運営・管理、管理記録、監査プログラム、環境管理システムの見直し等、ほとんどの項目を網羅しており、その適用範囲は、すべての業種および組織に及ぶ。ただ、その内容に強制力はなく、企業が自社の環境管理についてその方針を確認する場合や、それを外部に公表したいと希望する場合に適用される。すなわち、それは、企業が自主的に環境管理システムを構築しようとするときの基準あるいはツールとして利用すべく制定された規格であり、具体的な水準や目標値を示したものではない。しかし、実際にはかなりの数の企業が参加し、BSIによる審査も実施されて、相当数の企業が認証を取得して登録されている。

BS規格は、その制定時期が他の環境管理に関する規格より比較的早かったこともあって、EC内ではBS規格こそがISO規格として採用されるべきであるという雰囲気もみられたが、EC諸国の中で、特にドイツとフランスはBS規格と聞いただけで拒否反応を示したといわれ、ECの標準規格としてのEMASの成立が予定よりも遅

れたという事情がある。とりわけ、これまで国内法において他国よりも厳しい環境規制を実施してきたドイツ、オランダなどが、BS規格に加えて、より一層の公平性・透明性を確保する内容をISO規格に盛り込むことを要求したが、決着をみなかった。更には、BS規格の内容はあまりにも詳細でISO加盟国の全てが遵守できるか疑問であること、また、詳細であればあるほど新たな訴訟事件につながりかねないというアメリカの主張などもあって、BS規格のかなりの部分を付属書（Anhang; Annex）として規定するなどの妥協が図られ、その結果として成立したのがISO規格である。したがって、規格の枠組みとしては、ISO規格はBS規格に依拠しており、規定内容の詳細度を除けば、両規格はほとんど同じものと考えてよい。⁽¹⁹⁾

（二）EMASとISO規格

1 両規格の共通点

（1）すでに述べたように、EMASおよびISO規格は、ともに、各々の制度への参加を企業の自由意思に委ねることによって、企業自らが環境保全のための措置を自主的に採用して一層の環境保全に努めること、および、そのために各企業に対して特定の環境管理システムの構築を要求していることなど、共通点が多い。そして、両規格により認証を受けた企業は、あくまでも事実上の利益にすぎないものの、たとえば認証を取得していない他社との関係で企業イメージが向上し、その結果としてビジネス上の有利な条件を得る（もしくは、少なくとも不利にはならない）ことができるし、また、企業内に環境管理システムを構築することによって経営上の問題への対応を迅速かつ確実に実施し、環境リスクを事前に回避したり減少させることもできる。そして、そのことが企業のコスト削減にもつながり、更には、これらのシステムの導入が、全体としての企業環境の改善あるいは企業それ自体の体質改善をもたらすことにもなるなど、共通の利益を享受できる。⁽²⁰⁾

ただ、考慮すべきは、それらは法的に明確に保障されたものではないという意味では確かに事実上の利益にすぎ

ないが、両規格への参加が企業の自由意思に委ねられていること、そして更に、環境監査という手法自体が従来からの規制的手法の機能不全を補うものとして登場してきたという事情は、それらを単なる事実上の利益とは言い切れないものに性格づけることになる。すなわち、環境保全の手法としては、従来、市民や企業の活動によつてたらされる環境への影響を法律等によつて命令・禁止する、いわゆる command and control というアプローチが主として採用されてきたが、それがさまざまな理由から十分な成果を収めていないこと、および、その手法は、現実には企業をはじめとする私人の側の主体的取組に大きく依存せざるをえず、その協力がなければ、場合によつては規制の前提となる有効な基準設定さえも不可能であるという状況を踏まえたところに、環境監査という制度が位置づけられるからである。⁽²¹⁾ したがって、右の各利益は、環境保全の実効性を高めるといふ本制度の本来的な目的から切斷することのできない、いわば制度上の利益なのである。⁽²²⁾

(2) 他方で、両規格の間には、その細部においていくつかの重要な差異がみられる。そして、そのことが、とりわけ EMAS をそれ以外の環境規格との関係で際立った存在としている所以でもあるし、そこでの EMAS の特徴こそが環境監査という手法が登場してきた際の背景とも合致する。そこで、以下では、EMAS と ISO 規格との差異、および実際の適用場面における両者の関係、そして更には環境監査制度としての EMAS の意義を明らかにしておきたい。⁽²³⁾

2 両規格の相違点

(1) まず、当然のことながら、ISO 規格が国際的な規格であるのに対して、EMAS は、EC 域内で通用力があるにすぎない。それゆえ、たとえば日本やアメリカに支店を有するヨーロッパの企業が EMAS による認証を取得しても、その認証は支店所在地の国では、事実上の付加価値を有することがあるかどうかはともかくとして、その認証を有することを理由として特に法的に有利な扱いを受けるわけではない。⁽²⁴⁾

また、ISO規格によれば、法人か否か、公的か私的かを問わず、独立の機能および管理体制を有する企業、会社、事業所、官庁もしくは協会、またはその一部もしくは複合体は、それらが単一の事業単位として統合されうる限りで「組織」(Organisation)として証明される⁽²⁵⁾。これに対して、EMASでは、後述のように各事業所(Standort; site)ごとに認証を得なければならない⁽²⁶⁾。したがって、たとえばドイツの自動車関連企業がドイツおよび他のEC諸国において部品を製造したり、車体を組み立てようとするとき、ISO規格では、当該企業が全体として「組織」としての認証を得れば、ドイツのみならず他国の支店や事業所についてもISO規格による認証が与えられるが、EMASでは各事業所単位で認証を得なければならない⁽²⁷⁾。また、EMASでは、後述のように、主として製造業が対象となるため、商社、病院、官公庁などは原則として認証されないが、ISO規格によれば、これらについても認証を得ることができる。

(2) 更に、両規格は、環境保全に対する企業の取組みを継続的に改善することを目的とする点では共通するが、ISO規格の場合は、継続的改善(continual improvement)とは「組織の環境方針に沿って全体的な環境パフォーマンスの改善を達成するための環境管理システムを向上させるプロセス」であると規定し⁽²⁸⁾、それを環境管理システムと関連づけている点に特徴がある。ただ、このような規定内容になっているのは、ISO規格が環境保全の実績や達成度、すなわち環境パフォーマンス(Environmental Performance)の改善を期待していないということではなく、環境管理システムそのものを継続的に改善していくことによって、全ての組織の環境パフォーマンスについても継続的に改善されていくであろうという期待からであるとされている⁽²⁹⁾。

これに対して、EMASでは、排気、排水、有害物廃棄、土地・水・燃料・エネルギーおよびその他の天然資源の利用、リサイクル、輸送、管理など、企業のあらゆる活動について、「経済的に実行可能な最善の実用技術に対応する環境レベルを超えない線まで環境影響を低減させる」という観点から、環境パフォーマンスの継続的改善

(continuous improvement) をめざす」ことが要求されている。したがって、ここでは環境管理システムではなく、環境パフォーマンス(環境実績)そのものの継続的向上が目的とされることになる。⁽³⁰⁾

そして、両規格の右のような差異は、第三者による審査のあり方にも明確な違いとして現れる。すなわち、すでに述べたように、ISO規格は、もともと環境パフォーマンスの水準を数値をもつて示すことに主たる狙いがあるわけではなく、システムの仕様、すなわちシステムに含めるべき要求事項としてのシステム要素を規定するものであり、その目的のために「組織」の環境管理システムを定期的に監査することになっている。それゆえ、ここでは環境パフォーマンスは監査の対象にはならない。この背景には、国や地域、更には各企業間の環境パフォーマンスの水準には実際上大きな格差があり、一つの水準を数値として決定することは現実には不可能であること、それゆえ、環境パフォーマンスを監査の対象とした場合には、ISO規格へ参加する組織を制限することにもなること、そこで、むしろ環境保全のためにはシステムの継続的改善を間接的に環境パフォーマンスの継続的向上に結びつけた方が実効性があるという基本的認識がある。それに対して、EMASの場合には、EC規則の共同体システムに参加しようとする企業は、環境監査を実施する際に環境パフォーマンスを評価するために必要な実際のデータの評価まで実施することが要求されており、システム審査としてよりも、むしろ実績審査としての性格が強い。そして、このことが更に、次に述べる公衆への情報提供とも結びつけられることになる。⁽³¹⁾

(3) 企業による継続的改善の成果については、それが公にされることによって環境保全により一層寄与することになるのはいうまでもない。もっとも、ISO規格では、「この種のシステムは、組織が環境方針および目的を設定し、それらとの適合を達成し、更にそのような適合を他者に対して実証するための手順を確立し、その有効性を評価できるようになっている。この規格の全体的な目的は、社会経済的ニーズとのバランスの中で環境保全および汚染の予防を支えることである。要求事項の多くは、同時に着手されてもよいし、いつ再検討されてもよい……。

……この規格をうまく実施していることを示せば、組織が適切な環境管理システムをもつことを利害関係人に納得させることができるであろう⁽³²⁾と規定するのみで、具体的にいかなる方法で公衆への情報提供を行うべきかについては、企業に任されている。

それに対して、E M A S の場合には、企業の実行計画に対する監査の結果については、これを積極的に情報公開すべきであるということがその根幹にある。すなわち、法律上の環境基準や排出基準もしくは企業自らが設定した環境保全に関する諸目標がどの程度達成されているか、企業が作成した環境行動計画 (Umweltprogramm; environmental programme) がその計画通りに遂行されているか、そして企業内の環境管理システムが実際の環境保全にどの程度効果的であったか等に関し、体系的 (systematisch) ・客観的 (objektiv) および定期的 (regelmäßig) な評価および報告が求められる⁽³³⁾。そして、それらを公開することで企業イメージを向上させ、あるいは市民の側からの提言にもつながるということだけではなく、最終的には企業を取り巻くさまざまな状況から企業それ自体を防御することにもなるという認識がその基礎になっている。E M A S では、そのために、「環境報告書」 (Umwelterklärung; Environmental Statement) の作成を要求し、そこで環境管理システムや企業が取り組んできた環境保全の措置およびその成果を、公認の環境検証人 (zugelassener Umweltgutachter; accredited environmental verifier) の検証を得て、少なくとも三年ごとに公表することで、公衆 (Öffentlichkeit) のために各事業所ごとの環境パフォーマンスについての信頼度の高い客観的な情報を提供するものとしている⁽³⁴⁾。この点が I S O 規格に基づく環境監査との最も大きな違いである。

3 E C 内での両規格の関係

(1) そこで、問題となるのは E M A S と I S O 規格との関係であるが、E C 内では当初、E M A S の内容は I S O 規格に比べて広範囲であり、しかも情報公開のための環境報告書まで含む厳格な内容を有するため、より簡略化

されたISO規格が成立すればEMASは消滅するであろうとの見方が一部にはあった。しかし、EMASそのものはECの規格であり、ISO規格の内容がいかなるものになろうともEC諸国内ではEMASが通用力を有することは制度上当然のことであるし、現実にもそれが重要視されている。それゆえ、確かにEMASに対する取組状況はEC加盟国間で多少の差異はあるものの、それが環境監査に關しての主導的役割を果たしていくことは疑うべくもない。問題は、ECがEMASの環境管理システムの規格内容をどのように決定するか、具体的にはISO規格とBS規格のいずれに準拠するのかが焦点となったが、EC諸国の中で唯一ISO規格の採用に難色を示すとみられていたイギリスが、環境管理システムの規格としてその受け入れをすでに決めていることもあって、EC委員会がEMASの環境管理システムの規格としてISO規格を採用することは決定的である。また、内容的にみても、環境基本方針、環境計画、環境監査などの環境管理システムの構築に關する規格については、細部において若干の違いはあるものの、ISO規格はEMASに含まれることになるので、その点についての混乱はほとんど生じないとみられる。⁽³⁵⁾

ただ、右にみたように、EMASの特徴は環境管理システムの構築そのものよりも情報公開のための環境報告書の作成とその公表という点にあり、その部分においてはISO規格よりも一歩踏み出している。環境報告書の部分でEMASに取り込まれた背景には、一つは、ドイツなどからのシステムそれ自体の透明性・公開性を求める声に応えたためであるが、他方で見逃してならないのは、環境に關する各種情報についての住民のいわゆる「知る権利」を規定した一九九〇年の環境情報公開指令⁽³⁶⁾ (Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt) の採択に伴い、企業は環境情報の公開に備えて「効率的な内部環境保護システム」の確立の必要に迫られたが、その際の中心的手法とされたのが環境監査であったこと、更には、その指令との関わりで、行政側にも各種環境法に基づく企業の情報公開要件を確立する必要があった、という事情がある。換言すれば、ECの環境監

査制度の誕生には、当初から情報公開の要素が内在していたといえる。⁽³⁷⁾

(2) もつとも、現時点では、情報公開を含めた意味でのE M A Sの完全実施には無理があると考えている国も多い。そのため、右のような特徴を有しているE M A Sを各国が実際にどのように実施するかについては不透明な部分も多いが、現時点ではとりあえず二つの方向が明らかになっている。すなわち、一方は、現段階では情報公開のための環境報告書についてまで実施するのは尚早もしくは無理であるとするイギリスなどの対応である。イギリスでは、前述のように、すでに環境管理システムの規格としてのB S規格が存在し、かなりの実績もあげているため、とりあえずはB S規格（もしくはそれと同内容のI S O規格）に基づいて標準的な環境管理システムの構築を促し、状況をみて次のステップとして環境報告書の作成・公表のシステムを構築しようとしている。⁽³⁸⁾

他方、ドイツにおいては、以下で詳論するように、すでにE C規則の国内実施法としての環境監査法が施行されているが、そこには、E M A Sと同様に環境報告書をセットで実施することが明確に規定されているだけでなく、それを現実に運用していくための制度についても着々と法整備が行われつつある。⁽³⁹⁾ ドイツには、これまでE C加盟国の中では環境保護について主導的役割を果たしてきたという自負があり、それゆえにこそ他国に先んじて最も厳しいE M A Sを完全実施しようとする意地が、そこには感じられる。

そこで、右のことを踏まえて、以下ではドイツ環境監査法について概観することとする。

(15) I S Oへは、各国ごとにその国を代表する標準化機関の一つだけが参加できることになっており、わが国では、日本工業規格 (Japan Industrial Standards - JIS) の調査や審議を担当している日本工業標準調査会 (Japanese Industrial Standards Committee - JISC) が、閣議決定を経て一九五二年に加盟している。なお、I S Oの組織や規格内容については、筆者がかつて属した研究会において貴重な示唆を得た。本稿も、個別の引用はしていないが、そこでのレジュメや未刊行資料等に基づいている部分がある。I S O規格については、そのほかに、前掲註

(3) の諸文献を参照。

(16) ISOの組織は、総会 (General Assembly) の下に一八ヶ国の代表からなる理事会 (Council) があり、更にその下に技術的活動の統括的機関である技術管理評議会 (Technical Management Board・TMB) が二ヶ国の代表によって構成されている。そして、TMBの下には、国際規格原案 (Draft International Standard・DIS) をはじめとする技術分野の専門的事項を審議する一八五の専門技術委員会 (TC) が組織されている (数字は、いずれも一九九六年一月時点のものである)。

(17) なお、SC六は、「用語および定義」 (Terms and Definition) を担当する。ちなみに、SC一はイギリス、SC二はオランダ、SC三はオーストラリア、SC四はアメリカ、SC五はフランス、SC六はノルウェーがそれぞれ幹事国になっている。

(18) BS規格は、効果的な環境管理システムの構築についての企業の義務と企業内環境監査とを結びつけた循環システムとして環境管理システムを導入すべきことを規格化している。具体的には、本文で述べるようにほとんどの項目を網羅しているが、その成果等については文書化され、BS規格との整合性等について審査されることになる。そして、その結果を踏まえて、企業の環境方針や環境目標の修正・実現などが行われる。なお、BS規格およびEC規則の邦訳として、日本規格協会編『環境管理・監査システム―BS七七五〇とEC規則の対訳』日本規格協会 (一九九四) がある。

(19) 以上につき、東京商工会議所編・前掲書註 (3) 四〇頁。

(20) H. Bohnen, Umweltmanagementsysteme im Vergleich: ISO 1400ff. und Verordnung (EWG) Nr. 1836/93, BB 1996, S. 1679ff.

(21) これについては、かつて、繰り返し指摘したことがある。高橋・前掲註 (2) 三頁、三六頁、および、高橋・前掲註 (9) 七九頁、八七頁、一〇六頁以下など参照。

(22) 筆者は、かつて、「本制度の創造によって、企業による自己規制的なリスク管理が法的制度としてより一層強力に推進される」ことになるが、「むしろ、それを法の枠組みの下におくことによって、それが完全に市場経済的論理に委ねられるものではないということ、換言すれば、企業による自己制御的なリスク管理を法的に促進させること、したがって、企業自身のリスク管理を法的に評価することを意味する」と述べたことがある (高橋・前掲註 (9) 一二二頁) が、リスクに対処するための学習能力を高める企業自身の取組みとそれを可能とする企業内組織の構築を法的に支えるものとして環境監査制度が存する以上、そこから生ずる利益が企業の自主的取組に基づく結果としての、その意味での事実上の利益にすぎないものではあっても、それは本制度自体が当初から予定している本来的な利益でもある。本文において「制度上の利益」と表現したのはまさにそのような意味においてであるが、環境監査という手法が環境保全のための重要な手法の一つであること、および、それゆえにこそ本制度に基づく企業の自主的取組を積極的に評価すべきことについては、今日、ほぼ共通の法的確信が形成されつつあるといつてよい。したがって、その限りでは、それは従来述べられてきたような意味での事実上の利益とは明らかに異なる。

(23) Vgl. Bohnen, BB 1996 (FuBn. 20), S. 1679ff.

(24) ただし、前註 (22) 参照。

(25) ISO 14001 Ziff. 3. 12. すなわち、ISO規格の対象は組織であるが、それは産業界だけを対象としているのではなく、市役所、学校、商店、スーパー・マーケット、工場、NGOなど、管理機能があればすべて対象になりうる。いかなる組織であっても環境へなにがしかの影響を

及ぼしているはずであるから、すべてが公平に役割を分担しようという発想がそこにはみられる。

(26) Art. 2 i) der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.

(27) Vgl. Art. 2 i) i. V. mit dem Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90.

(28) ISO 14004 Ziff. 3.1; vgl. Ziff. 4.5.3.

(29) 平林ほか・前掲書註(3) 一七頁、四七頁。

(30) Vgl. Art. 3 a) i. V. mit Anhang I B u. C der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93. なお、両規格の continual と continuous との違いを指摘するものもある。東京商工会議所編・前掲書註(3) 四一頁など参照。なお、その際に、両者は「最善の実用技術」(best available technology; best verfügbare Technik)をもって継続的改善を図るべきことを規定するが、この概念の解釈についてはなおも不明確な部分が存する。

(31) なお、両規格ともに継続的改善という要素をその中心に据えているが、ISO規格は、その際、監査プログラムにおいて環境管理システムの監査の頻度が確定されねばならないとだけ規定し、監査のサイクルについて具体的には明示していない(ISO 14001 Ziff. 4.5.4)。それに対して、EMASでは、企業監査のサイクルは長くとも三年とされており、その点に関する企業の裁量判断の余地はない。以上につき、高橋・前掲註(2) 一八頁。

(32) Vgl. ISO 14001 Introduction.

(33) Vgl. Art. 2 f) der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.

(34) 以上につき、高橋・前掲註(2) 一八頁以下、および、高橋・前掲註(9) 一一七頁以下。

(35) 手続的には、かりに欧州標準化委員会 (Commission for European Normalization - CEN) がISO規格をEC規格 (EMASの環境管理システムの規格) として認定すれば、加盟各国は協定により国内規格を廃止する義務を負っているため、BS規格も例外ではない。ただ、これについて、BSIは「しかしながら、イギリスの諸々の認証機関がBS七七五〇に基づいたスペックで、(認証の対象とはならないであろう) アセスメントを引き続き行うことを止めるものは何もない」(東京商工会議所編・前掲書註(3) 四二頁) という認識を示しているという。ここには、イギリスの微妙な立場および感情があらわれているが、前述のように、ISO規格自体がBS規格を簡略化した内容であるので、認証の手続きはともかくとして、内容的にはそれほど混乱は生じないと思われる。

(36) ABl. 1990, Nr. L 158 S. 56ff. Vgl. E. Kremer, Umweltschutz durch Umweltinformation: zur Umwelt-Informationsrichtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften, NVwZ 1990, S. 843f.; R. Engel, Der freie Zugang zu Umweltinformationen nach der Informationsrichtlinie der EG und der Schutz von Rechten Dritter, NVwZ 1992, S. 111ff.; H.-U. Erichsen, Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt: Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und nationales Recht, NVwZ 1992, S. 409 ff.; A. Scherzberg, Der freie Zugang zu Informationen über die Umwelt: Rechtsfragender Richtlinie 90/313/EWG, UPR 1992, S. 48ff.; Rundschreiben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur unmittelbaren Wirkung der EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 1993, S. 657f.; W.

Erbguth/F. Stollmann, Zum Entwurf eines Umweltinformationsgesetzes, UPR 1994, S. 81ff.; R. Haller, Unmittelbare Rechtswirkung der EG-Informations-Richtlinie im nationalen deutschen Recht: Zugleich Anmerkung zu zwei Urteilen des VG Minden und des VG Stade, UPR 1994, S. 88ff.; R. Röger, Zur unmittelbaren Geltung der Umweltinformationsrichtlinie: Anmerkung zum Urteil des VG Stade vom 21. 4. 1993, NuR 1994, S. 125ff.; ders., Zum Begriff des Vorverfahrens im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie: zugleich ein Beitrag zur Auslegung europarechtlicher Normen, UPR 1994, S. 216; T. Schomerus/C. Schrader/B. W. Wegener, Umweltinformationsgesetz: Kommentar, 1995; E. Meyer-Rutz, Das neue Umweltinformationsgesetz-UIG, 1995; R. Röger, Umweltinformationsgesetz: Kommentar, 1995. なお、本法の内容を紹介・検討したものとて、山田・前掲註(11)四五頁以下、および、藤原静雄「ドイツ環境情報法(1)～(9)」自治研究七二巻三号～七三巻六号(一九九六～一九九七)参照。

(37) 以上につき、高橋・前掲註(2)四頁、および、高橋・前掲註(9)一一九頁以下。

(38) 古澤ほか・前掲書註(3)七〇頁以下。

(39) 本法を実施するための法規命令として、すでに以下のものが公布・施行されている。Verordnung über das Verfahren zur Zulassung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen sowie zur Erteilung von Fachkenntnisbescheinigungen nach dem Umweltauditgesetz (UAG-Zulassungsverfahrenverordnung - UAGZVV), vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1841) (= zit. UAGVV); Verordnung über die Beleihung der Zulassungsstelle nach dem Umweltauditgesetz (UAG-Beleihungsverordnung - UAGBV), vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 2013) (= zit. UAGBV); Verordnung über Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Zulassungsstelle und des Widerspruchsausschusses bei der Durchführung des Umweltauditgesetzes (UAG-Gebührenverordnung - UAGGebV), vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 2014) (= zit. UAGGebV).

三 ドイツ環境監査法

(一) 成立経緯と本法の構成

1 成立経緯

(1) ドイツ環境監査法は、一九九五年一二月にECの環境監査規則を国内法化する手続きを経て成立したが、それまでの経緯は、本法および各々の規定の性格を理解するうえで極めて興味深いものがあるので、簡単に紹介して

おきたい。

ところで、前述のように、ECで制定される「規則」は、そのすべての要素について拘束力を有し、加盟国の国内法化の手続きがなくともすべての加盟国において直接適用される。それゆえ、ECの環境監査規則が実際に効力を生ずるためには本来の意味での国内法化は必要とされず、現に、EC規則は一九九五年四月一日から加盟各国において発効している。しかしながら、EC規則六条および一八条の規律内容に関しては、規則自体が加盟国による手続法および実体法の整備を要請している。すなわち、具体的には、独立の環境検証人（Umweltgutachter）の認定（Zulassung）とその検証活動の監督（Aufsicht）、監査を受けた事業所（Standort）の登録（Registrierung）およびそれについて権限を有する機関の指名に関して、EC規則が成立した一九九三年六月を起点として、前二者については二ヶ月、後者については一二ヶ月以内に国内法を整備すべきことが要請されている。⁽⁴⁰⁾

しかしながら、ドイツでは、EC規則の国内法化にあたって、実際には右の期間を遵守することができなかった。その理由は、国内の各層において国内法化の最も適切なあり方をめぐって争いが存し、それが期限切れ間近まで互いに妥協の用意もなく対立していたためである。すなわち、EC規則の施行後直ちに環境検証人の認定およびその監督について権限を有する機関をどのように決定すべきかについて議論が開始されたが、一方では、連邦環境省（Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - BMU）が権限を有すべきであるとする「官庁モデル」（Behördenmodell）と、他方では、それらの事項に関しては経済的解決（wirtschaftliche Lösung）を優先し、したがって商工会議所（Industrie- und Handelskammern）こそがその権限を有すべきであるとする「私的自治モデル」（Selbstverwaltungsmodell）とでもいえるべき考え方が鋭く対立し、期限切れを目前にした一九九五年一月になってようやく経済界寄りのモデルに基づく政治的妥協が成立し、それを契機として国内法化への途が開かれたという経緯がある。⁽⁴¹⁾

(2) その結果、環境検証人の認定・監督については、私法上の法人が権限を有することとなり、本法の制定に先立って、一九九五年五月に、BMUの監督の下で業務を遂行する「環境検証人の信任・認定協会」(Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH・DAU)が設立された。EC規則に規定されている認定機関としての任務を実施するために設立された本協会(以下、「DAU」という)は、実際に、EC規則施行後から本法の施行に至るまでの間、環境検証人の暫定的な認定業務に従事してきた。すなわち、加盟国はEC規則の施行後その内容を国内で実施する必要性に迫られたが、ドイツにおいては、各州が国家権能の行使および国家的任務の遂行をその固有事務として行うべきことが基本法上規定されている⁽⁴²⁾ために、国内法化が実現するまでの間は、EC規則の現実的な執行は各州に義務づけられることとなった。そこで、DAUは、州との公法上の契約(öffentlich-rechtliche Vertrag)に基づいて、いわば行政の助手(Verwaltungshelferin)として認定申請の書類審査を実施してきたのであった。⁽⁴³⁾そして、その審査結果をうけて州の行政庁が暫定的な認定裁決(Zulassungsbescheide)を行ってきたが、この認定裁決は、本法施行後も期限付きながら有効なものとして通用するとされている。⁽⁴⁴⁾

そして、EC規則の国内法化の期限が経過し、その対応に迫られていた連邦政府は、一九九五年四月四日、「環境検証人の認定および事業所登録法」⁽⁴⁵⁾(Umweltgutachterzulassungs- und Standortregistrierungsgesetz・UZSG)の草案を決定した。その後、この草案は、その最終的な取扱いの段階においていくつかの重要な変更が加えられ、更に「環境監査法」(Umweltauditinggesetz)という簡潔な表現に変更されて本法が成立することになる。

以上のような経緯を経て、ドイツ環境監査法は一九九五年十二月一四日に公布され、翌一五日から施行された。⁽⁴⁶⁾

2 本法の構成と適用範囲

(1) 本法は、概ね三つの部分から構成されている。

まず第一は、法律の目的 (Zweck des Gesetzes) (一条) や概念規定 (Begriffsbestimmungen) (二条) などを中心とした総則規定 (Allgemeine Vorschriften) の部分である。ここでは、とくに、企業外から監査を実施する「公認の環境検証人」(zugelassene Umweltgutachter) について、EC規則が「個人もしくは組織」(Person oder Organisation) という表現にとどまっているのに対して、本法二条二項および三項では個人としての環境検証人 (Umweltgutachter) と組織としての環境検証人機構 (Umweltgutachterorganisation) とを予め区別して規定し、その各々について概念規定を行うとともに、独自の位置づけをしている点が重要である。なぜなら、この区別が後の部分に規定されている認定の要件および認定手続に関する規定の基礎を成しているからである。⁽⁴⁸⁾

第二および第三の部分は、EC規則で国内法化を義務づけられた内容に対応する。すなわち、まず第二の部分は、環境検証人および環境検証人機構を認定するための要件 (Zulassungsvoraussetzung) およびそのための手続 (Zulassungsverfahren)、そして環境検証人および環境検証人機構に対する監督、⁽⁵⁰⁾ 更には、認定および監督を実施する機関の組織構成⁽⁵¹⁾ についての規定であり、そして第三の部分は、監査を受けた事業所の登録 (Registrierung) に関する規定⁽⁵²⁾ である。このうち、本法がEC規則の実施法であることからすれば、右の後二者の部分が重要であることはいうまでもないが、ここではまず、第一の部分に規定してある本法の適用範囲について概観し、第二および第三の部分については項を改めて論ずることとする。

(2) 本法二条には、この法律を適用するにあたっての重要な概念規定がおかれている。このうち、同条一項は本法の適用範囲を明らかにした規定であるが、それは基本的にはEC規則の内容を受け継いだものとなっている。すなわち、ECの環境監査システムに参加することができるのは、EC規則によれば、営業活動 (gewerbliche Tätigkeit) ⁽⁵³⁾ を行っている全ての企業である。⁽⁵⁴⁾ ここでいう営業活動とは、具体的には、一九九〇年一〇月九日のEC理事会規則に規定されているECの経済活動の分類のC項およびD項に記載された全ての活動、すなわち、岩石・土壤

の採掘・産出 (Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden) 食糧事業 (Ernährungsgewerbe) 繊維・衣料品産業 (Textil- und Bekleidungsindustrie) 木材産業 (Holzgewerbe) 製紙・印刷業 (Papier- und Druckgewerbe) 化学工業 (chemische Industrie) ゴム・合成物質品の製造 (Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren) ガラス産業 (Glassewerbe) 金属製造 (Metallerzeugung) 機械組立 (Maschinenbau) 通信工学 (Nachrichtentechnik) 車輛建造 (Fachzeugbau) である。そして、更にそれに加えて、電力、ガス、蒸気および熱水製造などのエネルギー製造 (Energieerzeugung) および、固体または液体廃棄物の再利用 (Recycling)・処理 (Behandlung)・破壊 (Vernichtung) および最終貯蔵 (Endlagerung) などの廃棄物業 (Abfallwirtschaft) などに従事する企業も含まれる。⁽⁵⁵⁾

そうすると、ここでのいう営業活動という概念は、通常用いられるよりも狭い意味で使用されており、それは主として製造業に従事する企業もしくは事業所ということになる。問題となるのは、それ以外の、すなわちここに含まれない非製造業あるいは官公庁の活動などである。この点に関し、EC規則は、「加盟国は、実験的な形で、この環境管理および監査システムに類似した規定を、製造業以外の分野、たとえば流通業 (Handel; distributive trade) および公共サービス (öffentliche Dienstleistung; public service) について発布することができる」として、それらが本システムへ参加しうる途を開いている。それゆえ、この可能性を利用するかどうか、どのように利用するかは、加盟各国に委ねられることになるが、これをうけて規定された本法三条一項は、非製造業をも本制度に組み入れるかどうかも含めて法規命令 (Rechtsverordnung) で規定しうる旨を連邦政府に授權しているが、これをめぐっては現在でも議論が継続中である。なお、現実には、流通業、商社、銀行、自治体の公企業、病院などが本制度への参加に積極的な関心を示しているといわれ、今後の推移が注目される。⁽⁵⁶⁾

(二) 環境検証人および環境検証人機構

1 環境検証人の概念

(1) EC規則は、六条の条件および手続によって認定される「検証を受ける企業から独立した個人もしくは組織」(eine vom zu begutachtenden Unternehmen unabhängige Person oder Organisation)を「公認の環境検証人」(zugelassene Umweltgutachter; accredited environmental verifier)として規定するが、EC規則自体としては環境検証人の認定に際しての要求事項やその任務について規定するのみで、その認定のあり方やそれに対する監督などの具体的事項については、各国ごとの規律に委ねている。⁽⁵⁸⁾

本法は、まず、EC規則が個人もしくは組織を環境検証人と総称しているのに対して、「この法律の意味での環境検証人とは、自然人(natürliche Personen)である」⁽⁵⁹⁾と規定するとともに、それとは別に、登記済みの社団(eingetragene Verein) 株式会社(Aktiengesellschaft) 株式合資会社(Kommanditgesellschaft auf Aktien) 有限会社(Gesellschaft mit beschränkter Haftung) 登記総有組合(eingetragene Genossenschaft) 個人会社(offene Handelsgesellschaft) 合資会社(Kommanditgesellschaft) 合名会社(Partnerschaftsgesellschaft)などの組織については、「環境検証人機構」(Umweltgutachterorganisation)という語を用いて、自然人としての環境検証人とは区別している。⁽⁶⁰⁾

両者のこのような規定の差異が何に起因するのか、そして実際上どの程度の違いをもたらすのかについては、必ずしも明らかではないが、EC規則の規定の仕方は、おそらく、環境検証人としての実際の任務の内容からすれば、多くの専門的スタッフを抱えた組織のみがその任務を十全に遂行するという前提的理解に基づいているものと思われる。⁽⁶¹⁾この趣旨は、EC規則の他の規定にも現れており、たとえば付属書では、個人の認定(Zulassung von Einzelpersonen)について、環境検証人としての任務を遂行するのに必要な能力および経験を有しているときには、その対象分野の性質と範囲を限定して認定を与えることができる旨が示されている。⁽⁶²⁾そして、このことが、本制度

への参加および認証・登録を各事業所単位にしたこととも結びつくし、したがって個人としての環境検証人にとくに重きを置いた規定の構造にはなっていない。

それに対して、本法では、検証活動についてはあくまでも個人としての環境検証人をその基本に据えており、それのみによっては検証活動が十分に行えないときに備えて、後述の他の資格保有者などと同じレベルで環境検証人機構を位置づけている。この点は、職業選択および行使の自由 (Freiheit der Berufswahl und -ausübung) についての法律留保⁽⁶⁴⁾ (Gesetzesvorbehalt) との関わりで環境検証人の位置づけが議論されてきたことと深く関わるものといえよう。⁽⁶⁵⁾

(2) さて、すでに述べたように⁽⁶⁶⁾、EC規則によれば、企業による環境保全を継続的に改善していくために、企業は、そのための環境管理組織を企業内に構築し、環境基本方針 (Umweltpolitik) および環境行動計画 (Umweltprogramm) を策定し、それに基づいて環境監査を実施するとともに、その結果を環境報告書 (Umwelterklärung) としてまとめて外部の環境検証人 (Umweltgutachter) の審査を受け、更には公衆 (Öffentlichkeit) に入手しやすいものとしなければならない。⁽⁶⁷⁾ ここには、企業自身による環境保全への取組みの評価および改善と並んで、それに関する情報を公衆に提供することが、環境監査に関わる重要な課題として認識されている。

その際、公認の環境検証人には、環境報告書を妥当 (gültig) と宣言する任務が与えられているが、そのためには、環境基本方針、環境行動計画、環境管理システムおよび企業内の監査の手続が、EC規則の要請を充たしていることが必要となる。環境検証人は、それらについて環境報告書に含まれている記載内容が「信頼できる」 (zuverlässig) かどうかを審査しなければならないが、同時に、このような環境検証人の任務が環境保全のための企業組織の継続的改善を目的とする本制度の目的と密接に結びついている点を重視すると、環境検証人の活動には、企業の環境保護を継続的に改善するための種々の保証機能が与えられているとみることもできる。そして、

このような環境検証人のきわめて特徴的な、そして本制度の目的達成のために重要な地位との関わりで、環境検証人の認定に関してさまざまな要請が派生することになる。

2 環境検証人の認定要件

(1) EC規則によれば、環境検証人は、まず何よりも技術的・生態学的・法的諸問題について (in technischen, ökologischen und rechtlichen Fragen)、『そして、審査の方法および手続に関して (in bezug auf Überprüfungsmethoden und -verfahren)』十分な専門知識 (ausreichendes Fachwissen) を有していなければならない。⁽⁶⁸⁾ すなわち、具体的に、少なくとも環境監査の方法論 (Methodologien der Umweltbetriebsprüfung)、『管理情報および工程 (Managementinformation und -verfahren)』環境問題 (Umweltfragen)、『関連法規および規格 (einschlägige Rechtsvorschriften und Normen)』検証活動に関わる技術的知識 (technische Kenntnisse) について、適切な資格 (Qualifikation)、『教育 (Ausbildung) および経験 (Erfahrung)』を有していることが要求されている。⁽⁶⁹⁾

専門性に関するこのような要件につき、本法は、「環境検証人は、その教育、職業上の教養形成 (berufliche Bildung) および実務経験 (praktische Erfahrung) に基づき、彼に課された任務を整然と遂行するのに適任であるときには、必要な専門性を有する」⁽⁷⁰⁾と規定する。このうち、教育に関しては、経済学、行政学、自然科学あるいは工学、生態学、法学の分野で大学の課程を修了していれば、さしあたりは専門性を有するものとみなされるが、⁽⁷¹⁾それだけでは足りず、実際にも環境監査の方法および実施 (Methoden und Durchführung der Umweltbetriebsprüfung)、『経営管理 (betriebliches Management)』経営に関連する環境問題 (betriebsbezogene Umweltangelegenheiten)、『検証される企業活動に対する技術的関連 (technische Zusammenhänge)』⁽⁷²⁾更には、関係法規等について十分な専門知識 (ausreichende Fachkenntnisse) を有していることが必要である。

(2) なお、ここで要求されている法的な知識の中に、関係法規 (einschlägige Rechtsvorschrift) に関係する専門

知識、すなわち法律・命令およびそれらについての最高裁判決や学説等に関してのみではなく、行政規則 (*Verwaltungsvorschrift*) に関する知識も含まれているのが注目される。本法の草案にはこの点についての記述はなかったが、審議過程での連邦参議院の強い要求で挿入されたものといわれる。⁽⁷³⁾ 確かに、環境関連法規の解釈および適用に際して、行政規則が実務上重要な役割を果たしていることは、わが国のみならずドイツにおいても同様であるし、実際にも、環境検証人は検証活動を行うに際して行政規則に配慮せざるをえないであろう。しかし、いわば私人としての環境検証人にそれを十分に考慮したうえでの行動を法的に義務づけるとなれば、従来少なくとも行政内部のものとして性格づけられてきた行政規則の性質とは一致しなくなるのではないかという疑問も生じる。すなわち、行政規則は、国家行政の内部領域を規律するものであり、それゆえ行政にとつては拘束的ではあるが、私人に対しては少なくとも直接的には拘束力を及ぼさないはずだからである。⁽⁷⁴⁾ おそらくは、この点にこそ、ECの環境監査制度の特徴が示されているとみてよい。

というのも、ECの環境監査システムによるリスク管理は、すでに述べたように⁽⁷⁵⁾、その制度の創設によって企業による自己制御的なリスク管理が法的制度としてより一層強力に推進されることとなり、その結果として国民の生命・健康等を保護すべき国家の義務を側面支援するものとして機能することが期待されているが、その意味するところは、規制法上の枠組みを市場経済的論理に全面的に委ねることでは決してなく、むしろ逆に、環境保全に向けた企業の自主的な活動を明確にある一つの制度の中に組み入れようとするものとして理解しうる。そして、企業に対する直接的な *command and control* の手法によることなく、環境監査を実施する環境検証人に対する拘束的規律を通じて、企業による自主的な取組みを尊重しつつもそれを全体としての制度として運用していこうとするところに、本制度の意義があるからである。⁽⁷⁶⁾

(3) 環境検証人は、専門的な資格を有するだけでなく、信頼性 (*Zuverlässigkeit*) および独立性 (*Unabhängig-*

keit) も有していなければならない⁽⁷⁷⁾。ただ、EC規則によれば、環境検証人に要求される人物的要素としては、独立性のほか客観性 (Objektivität) が規定されているにすぎず、信頼性については、少なくとも直接かつ明確に要求されていないし、更に他方では、環境検証人はその独立性および完全性 (Unabhängigkeit und Integrität) を脅かす素地が存在しないことを証明しなければならない、という規定が置かれている⁽⁷⁸⁾。すなわち、EC規則の法文の構造上は、完全性に対応するのは客観性の要求であって、本法で要求されている信頼性と必ずしも一致するわけではない。ただ、ここで環境検証人について要求されている完全性は、一般には信頼性の要求と同じものとして理解されている⁽⁷⁹⁾。そして、本法五条一項では、「環境検証人が、その人的属性 (persönliche Eigenschaft)、行動 (Verhalten) および能力 (Fähigkeit) からして、彼に課された任務の整然とした遂行に適任である」時には、必要とされる信頼性を有するものとされ、更に、同条二項では、信頼性を疑いうるいくつかの例が示されているが、要するに、本法では法規違反および第三者への損害の有無が信頼性の存否のための基準とされている。

(4) 他方、環境検証人が独立性を有すべきことについては、EC規則で随所に規定されているが、とくに付属書には、環境検証人が独立かつ中立 (unabhängig und unparteiisch) でなければならないこと、および、その判断に影響し、もしくは、その活動に際しての独立性および清廉性への信頼を疑わしめる商業的・財政的もしくはその他の圧力に服さない (keinem kommerziellen, finanziellen oder sonstigen Druck unterliegen) こと、そして、適用されるすべての規定に従うことを証明しなければならないことが明記されている⁽⁸⁰⁾。

環境検証人の監査は、それが企業の経営能力などに関しても実施され、その限りにおいては、必然的に、監査を受ける企業の競争力にも直接に影響することになるし、そのこともあって、環境検証人はさまざまな利害対立の局面に晒されることになる。そこで、本法六条一項では、「経済的、財政的もしくはその他の圧力に服さない」 (keinem wirtschaftlichen, finanziellen oder sonstigen Druck unterliegt) とくにのみ独立性を有するものと規定してい

る。これは、右のEC規則の表現とは若干異なるものの、内容上は同一のものとみてよい。⁽⁸¹⁾

3 認定手続

(1) 環境検証人を認定するための手続は、法一条および一二条、更には法一条五項に基づく法規命令⁽⁸²⁾ (Rechtsverordnung) に従って行われる。それによれば、まず、環境検証人として認定を受けようとする者が書面による申請 (schriftliche Antrag) を行い、そこで自らの専門性についての形式的な要件、すなわち学歴もしくは教育歴、実務経験歴、そして信頼性を充たしていることの申告、更には独立性の証明に関する各種の要求事項、すなわち特定の企業との関係で契約等に基づいて何らかの指図 (Weisung) を受けていないこと、および犯罪歴がないことなどについて明らかにしなければならない。⁽⁸³⁾

申請人の専門性については、更に、認定機関に設置された審査委員会 (Prüfungsausschuss) による口頭審査 (mündliche Prüfung) を受けねばならない。⁽⁸⁴⁾ ここでの審査においては、申請人の専門領域と環境検証人の業務の中から実例などが示され、それらについての判断能力が試される。⁽⁸⁵⁾

(2) 審査委員会の構成メンバーは、各認定手続ごとに、後述の環境検証人委員会 (Umweltgutachterausschuss) により示された審査員リストに基づいて、認定機関によって選出される。⁽⁸⁶⁾ 審査員が、申請の対象となっている専門領域について専門性を有していなければならないのは当然であるが、とりわけ法分野を担当する審査員については、裁判官の職 (Richteramt) に従事しうるだけの能力を有することが要求されている。⁽⁸⁷⁾ 審査委員会の構成は、審査を行う専門領域の数などによって異なることになるが、少なくとも三人、最大で五人のメンバーによって構成され、また、審査員のうち少なくとも一名は、公認の環境検証人でなければならない。⁽⁸⁸⁾

4 認定機関

(1) 環境検証人の認定について権限を有する機関、すなわち認定機関 (Zulassungsstelle) については法二八条に

規定されているが、この規定は、すでに述べたように、本法の制定過程において最も激しい争いが存したものの一つである⁽⁸⁹⁾。本法の制定にあたっては、その基本的方針のあり方をめぐってさまざまな対立が存在し、国の思惑とは異なり、結局は経済界寄りの妥協が成立したことは前述のとおりであるが、その結果として、法二八条は、連邦環境省に対して、法規命令の制定を通じて私法上の法人 (juristische Personen des Privatrechts) に認定機関としての任務を授けしめる、と規定した。これをうけて、連邦環境省は、一九九五年二月一八日に授権のための委任命令 (UAG-Befehlsverordnung) を公布し、二月二十九日から施行したが、この命令によって認定機関としての資格を付与されたのが、ドイツ産業連合会 (Bundesverband der Deutschen Industrie - BDI) 、ドイツ商工会議所連合会 (Deutscher Industrie- und Handelstag - DIHT) 、ドイツ手工業中央連合会 (Zentralverband des Deutschen Handwerks - ZDH) 、ドイツ自由業連合会 (Bundesverband Freier Berufe) から構成される前述のDAUである⁽⁹⁰⁾。

DAUは、すでに述べたように、本法の制定以前から暫定的にはあるが環境検証人の認定に従事してきたが、この命令によって認定機関としての権限を公式に行使しうることになった。それに伴い、DAUは、それ自体としては従前と同様に私的法主体としての地位を有するものの、少なくとも環境検証人の認定という業務の範囲においては、国家行政の一部を担うことになった。すなわち、それは連邦行政手続法一条四項でいうところの行政庁 (Behörde) であり、したがってまた、その権限内において行政行為 (Verwaltungsakt) など、高権的な措置を行いうるところの⁽⁹¹⁾、いわば連邦法によって創設された広義の行政担当者 (Verwaltungsträger) として位置づけられることになる。

(2) 認定機関 (ここではDAU) は、したがって、国家との関係においては、いわば公法上の委任関係 (öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis) にあり、委任者としての国家 (ここでは連邦環境省) の監督に服することになる。連邦環境省の認定機関に対する監督 (Aufsicht über die Zulassungsstelle) については、法二九条に規定さ

れているが、それによれば、その監督は、環境検証人としての認定および監督活動の法適合性 (Rechtmäßigkeit der Zulassungs- und Aufsichtstätigkeit)、検証活動の禁止 (Untersagung)、更には認定や専門知識証明の撤回 (Widerruf) などに及ぶ。したがって、それは、主として認定機関に対する法的監督 (Rechtsaufsicht) に限られ、認定機関が行う専門的な判断に対しては、原則として監督権は行使しえない。

ただ、後述のように、認定を行うに際しては、申請人がはたして環境検証人としての能力を具備しているのかどうか、すなわち、とりわけそこで要求される専門知識を有するかどうかの判断が不可避であるし、その限りでは、そこに認定機関の専門的な視点からの裁量判断の余地が生ずることにもなる。この場合に、それを認定機関の全くの自由な裁量であるとするのであればともかく、そうでない限りはその判断に対する専門的な視点からの監督も必要となる。そこで、法二九条二文では、その監督が認定機関の裁量判断の目的適合性についても行われうることを認めている。⁽⁹²⁾

(3) ところで、EC規則によれば、環境監査という制度は、本来は決して経済活動のマーケティングの手法としてではなく、環境保全に対する企業の取組みを継続的に改善するための手法として観念されている。それゆえ、環境検証人を認定する機関は、環境監査システムが環境保全のために十分有効に機能しうるように、環境検証人に必要とされるさまざまな資質を法的な視点から要求し、なおかつ、更に必要とあらば、経済活動や検証人に固有の利益と正面から衝突するような、たとえば認定の不許可、取消し、撤回といった判断も行いうる立場になければならない。

このような視点から認定機関のあるべき性格をみたときに、本法のような解決の仕方がはたして適切なものであったかどうかについては、なお議論の余地がある。すなわち、本制度の趣旨およびそれに基づく認定機関の任務の性格に鑑みると、ここで求められているのは、環境保全を実効的に実現しようとする本制度の公共的性格を代

表する、たとえば連邦環境省のような機関であつて、DAUのような経済界をはじめとする各層の特殊利害を代表する者によつて構成される機関ではないともいいうるからである。その点だけからすれば、認定機関について経済界寄りの妥協が成立したことは問題があらうし、それをめぐる議論は今後もなお継続されることが予想される。⁽⁹³⁾

5 環境検証人機構およびその他の資格保有者

(1) すでに述べたように、本法は、検証活動を行いうる者として、自然人としての環境検証人以外にも環境検証人機構という組織について規定しているほか、専門知識証明や課程証明の保有者、更にはその他の資格証明の保有者も、公認の環境検証人および環境検証人機構と協力して検証活動を行いうるとしている。また、他のEC諸国の国内法によつて認定された環境検証人も、ドイツ国内での検証活動が認められている。

(2) このうち、まず、環境検証人機構 (Umweltgutachterorganisation) の認定要件については法一〇条に規定されているが、それによれば、無限責任社員 (persönlich haftender Gesellschafter) 、共同経営者 (Partner) 、取締役 (Vorstand) もしくは業務管理者 (Geschäftsführer) の少なくとも三分の一が環境検証人として認定されているか、あるいは専門知識の証明を有する複数の者と少なくとも一名の環境検証人によつて構成されているときには、当該組織は環境検証人機構として認定される。⁽⁹⁴⁾ したがつてまた、有資格者の資格内容に依じて、当該組織の環境検証人機構として活動しうる範囲も異なることになる。⁽⁹⁵⁾

ところで、EC規則の趣旨からすれば、環境検証人としての認定を得ようとする者は、実際に監査を実施する事業所との関係で専門知識や能力を有していることを証明しなければならない。換言すれば、原則的には、当該事業所に限定された認定を得ることができる。⁽⁹⁶⁾ したがつて、当該事業所もしくは企業が自らの専門とは異なる活動を行つているときには、環境検証人は、それとの関係では原則として検証活動を実施することはできないことになる。ただ、法九条一項はそのことに對する例外を認め、環境検証人自らが必要とされる専門性を有していない企業

領域であつても、それについて専門性を有する他の環境検証人や専門知識証明もしくは課程証明を受けた者を雇用することによつて検証活動を行いうる余地を認めている。⁽⁹⁷⁾ そのことによつて、環境検証人は、他の環境検証人および専門知識や課程の証明を受けた者を通じて、その活動の範囲を拡大することができる。このような環境検証人の認定のためのシステムは、ECの環境監査システムに取り込まれるであろう企業部門の多様性を反映したものであり、一般に「ユニット・システム」⁽⁹⁸⁾ (Baukastensystem) と呼ばれている。

EC規則の場合には、すでに述べたように、検証活動が多くの領域に及ぶときには、その対象分野の性質と範囲を限定して環境検証人としての認定を与えることができることとされているため、他の専門領域については、別の環境検証人によつて、あるいはその者を雇い入れることによつて検証活動が行われることになる。それに対して、本法では、検証活動が他の専門領域に及ぶ場合に、他の環境検証人を雇用することで当該事業所を検証する資格を得るのではなく、資格証明を保有しているかどうかということに結びつけられることになっているために、必ずしも環境検証人を雇用する必要はない。すなわち、前述のように、対象となつてい事業所の専門的事項について、少なくとも一名の環境検証人を中心として組織全体が検証活動を行いうる態勢にあれば、それを環境検証人機構として認定しうることにしている。そのことが、「個人もしくは組織」として環境検証人の認定を構想しているEC規則との違いであり、そのことによつて、自然人および法人（もしくは個人および組織）としての環境検証人だけではなく、専門知識や課程の証明を受けた者などをも検証活動に従事させることができるシステムの構築が可能になったといえるし、実際の検証活動から生ずるさまざまな要求にも柔軟に対応しうるものとなっている。このシステムによつて、更に、最終的な環境報告書 (Umwelterklärung) の妥当性の認定の是非についても、個々の環境検証人の責任を論ずる必要がなく、対外的には法人としての環境検証人機構に責任が帰属し、個別の責任については環境検証人機構内部で論ずれば足りることになる。⁽⁹⁹⁾

(3) そこで、環境検証人としての認定を得た者以外に、いかなる資格を有する者が検証活動を行いうるかであるが、本法はまず、専門知識証明の保有者 (Inhaber von Fachkenntnisbescheinigungen) を検証活動に加えることができる旨を規定する。このようないわば認定の細分化⁽¹⁰⁾ (Untergliederung der Zulassung) については、EC規則では必ずしも明確には意図されていなかったものであるが、右に述べたように、環境検証人の活動が現実には学際的な性格を帯び、それに伴って極めて広範な専門知識が必要とされることを考慮すると、特定分野のスペシャリストに一定の資格を付与し、その者が実際の検証活動に協力する途を開いたことは、実務上の要請からすれば至極妥当な方法ともいえる。それによって、専門的な知識を有する者は、環境検証人と協力して、検証人としての活動を行うとともに、環境報告書の認定やその妥当性の宣言をも責任をもって行うことができることになった。

この点は、しかしながら、EC規則の法的性格を考慮するときには若干の説明が必要となる。すなわち、ECの環境閣僚理事会 (Umweltministerrat) が環境監査について規則という形式を選択したことによって、EC規則は全ての加盟国に直接適用されることになるが、その場合、EC規則が明確に意図していないことを各加盟国において独自に国内法化することができかどうかが議論になりうるからである。この点については、確かに原則論としては否定的に解さざるをえないといえようが、他方では、EC規則自体が環境検証人の認定および監督の具体的内容、更にはそれらに関して権限を有する機関について手続法的小および実体法的に詳細化すべきことを各加盟国に要請している⁽¹⁰⁾こともあって、EC規則は一般には指針的性格 (Richtliniencharakter) を有するものとして理解されている⁽¹⁰²⁾。したがって、EC規則上は、各国が独自の規定を置くことを妨げるものではなく、むしろ逆に、もともと各国において異なった制度になっている資格・教育などを環境検証人として認定するための要件として規定していることからするならば、EC規則自体が各国による独自の制度化を推奨しているものとみることもできる。そして、そのように理解することが、ヨーロッパを全体として統合しようとする動きと、他方ではそれにもかかわらず

各国の主権を尊重しようとするECという枠組みそれ自体に当初から存する二面性にも合致することにもなろう。それゆえ、環境検証人の活動や権限そのものが矮小化されない限りは、認定の細分化は法的には何ら問題はないという理解が一般的のようである。⁽¹⁰³⁾

ところで、環境検証人については、前述のように信頼性と独立性が要求されていたが、専門知識証明の保有者についてもそれは同様であり、そのことは法文上も明らかである。⁽¹⁰⁴⁾ また、教育歴や実務上の経験についても、環境検証人の場合と異なるところはない。⁽¹⁰⁵⁾ それに対して、環境検証人については法七条二項に示されている全ての領域、すなわち、環境監査の方法および実施、経営管理、経営に関連する環境問題、検証される企業活動についての技術的関連、および、関係法規規定等について専門知識を有することを証明しなければならないことについてはすでに述べたが、専門知識証明の保有者は、少なくともそのうちの一つについての知識があれば十分である。このことは、前述のユニット・システムからすれば当然のことである。

なお、知識証明の手続は、環境検証人の認定手続にほぼ準じて行われ、とくに口頭審査にも合格しなければなら⁽¹⁰⁶⁾ない。合格に際して付与される証明書には、いかなる専門領域について専門知識を有するかが明記される。そして、実際の検証活動は、環境検証人と共同でのみ行うことができる。

(4) 他方、右の各種の専門知識は、口頭審査によらなくとも、課程証明 (Lehrgangsbescheinigung) によっても保証される。⁽¹⁰⁷⁾ すなわち、後述の環境検証人委員会が作成する審査指針 (Prüfungsrichtlinie) に合致し、書類審査を終了したときには、認定機関は、環境検証人委員会と協議のうえで、当該課程が専門知識を保証することを承認することができる。環境検証人等について要求されている教育歴や実務経験、更には信頼性・独立性は、課程証明を取得するに際しては必要とされない。それらの要件は、その証明を得た上で、環境検証人や専門知識証明の保有者と共同で検証活動を行う者について、その限りでのみ必要とされるからである。⁽¹⁰⁸⁾ なお、認定機関は、課程証明と同

じように、その他の資格保証 (sonstige Qualifikationsnachweis) も行うことができる。⁽¹⁰⁰⁾

(5) さて、EC規則によれば、ある加盟国で認定を受けた環境検証人が他の加盟国で検証活動を行おうとする場合、その国の認定システムに事前に通知をし、その活動がその加盟国の認定システムの監督に服するという条件つきで、他の全ての加盟国において検証活動を行いうる旨を規定する。⁽¹⁰¹⁾ そこで、本法では、他のEC諸国で認定された環境検証人および環境検証人機構についても、ドイツの認定機関による監督下に置くこととし、とりわけ実際の検証活動を開始する前に認定機関に通知しなければならないものとしている。⁽¹⁰²⁾ ただ、EC規則では、環境検証人および環境検証人機構の全てに「関係法規および規格」(einschlägige Rechtsvorschriften und Normen) についての知識を求めているため、環境検証人が実際に他国で検証活動を行う場合に、はたしてどの程度の知識が要求されるかが問題となる。

これに関して、本法は、事業所の監査を実施するに際しては、「関連法規と並んで、それについて発せられた官庁により公示された連邦および州の行政規則も」(neben den einschlägigen Rechtsvorschriften auch die hierzu ergangene amtlich veröffentlichten Verwaltungsvorschriften des Bundes und Länder) 考慮しなければならないとし、更に、ドイツ国内の環境検証人および環境検証人機構と同様の義務にも服する、と規定する。⁽¹⁰³⁾ そうすると、ドイツの認定機関は、他国の環境検証人についてもドイツ国内の環境検証人と同様に、定期的に、少なくとも三六ヶ月の間は、外国での認定がその後有効かどうか、更には、ドイツで行われる検証活動の質 (Qualität der im Bundesgebiet vorgenommenen Begutachtungen) についても審査を実施することになる。⁽¹⁰⁴⁾ その結果として、外国での認定がドイツの認定機関によって取り消されたり撤回されたりすることはもちろんないが、具体的状況との関連でドイツ国内での検証活動を指図したり禁止したりすることは、これらの規定からすれば可能であろう。EC規則の趣旨からすれば、もちろん、全ての加盟国の法規等についての正確な知識までも要求するものではないと考えられるが、右の規

定の限りでは、本法は、他国の環境検証人に対して、おそらくはEC規則で想定している以上の極めて高度の要求をしているともいえる。

6 環境検証人の登録および監督

(1) ドイツ環境監査法は、以上のように、環境検証人の認定の要件および手続について、EC規則よりも詳細かつ厳格な規定を置いているが、環境監査という制度それ自体が実効的に機能するためには、更に、認定を受けた環境検証人が認定に際して具備していた諸要件を引き続き充足していること、および、実際の検証活動を内容的にチェックするシステムが存在しなければならない。それが、環境検証人の登録および監督のための規定である。

(2) 環境検証人、環境検証人機構および専門知識証明の保有者に対する監督は、認定機関の権限であり、それは、認定登録簿 (Zulassungsregister) への記録を通じて行われる。認定登録簿には、登録される個人および組織の名称 (Name)、住所 (Anschrift)、認定および証明の対象 (Gegenstand der Zulassungen und Bescheinigungen) が記載され、認定機関は、半年ごとに、登録されている環境検証人および環境検証人機構の新たなリストを、連邦環境省を通じてEC委員会に送付しなければならない。⁽¹⁵⁾

また、法一四条二項によれば、全ての者が、環境情報法 (Umweltinformationsgesetz) に基づいて、その登録簿を閲覧する権利を有する。実際に閲覧請求権を有する者の範囲は、環境情報法四条一項によって決せられることになる。請求は認定機関に対して行われ、登録簿に記載されている事項については、原則的に公開しなければならない。なお、この登録簿は、環境検証人を監視する目的を有していることはもちろんではあるが、同時に、市民に対する情報提供という面でも重要な機能を果たすことになる。本制度の趣旨からすれば、むしろこの側面の方が有意義ともいえる。

(3) 他方、環境検証人等に対する監督については、法一五条に規定されている。それによれば、認定機関は、少

なくとも三六ヶ月ごとに、前述の法九条および一〇条の認定要件、更には法八条の専門知識証明の付与のための要件が継続して存するかどうかを審査しなければならず、その際には、実際に行われた検証活動およびその内容の質の審査 (Überprüfung der Qualität der vorgenommenen Begutachtungen) も行うことになっている⁽¹¹⁶⁾。この目的のために、環境検証人は、検証の対象および範囲に関する企業との協定 (Vereinbarung mit den Unternehmen über Gegenstand und Umfang der Begutachtung)、企業業績に関する報告書 (Berichte an die Unternehmensleitung)、妥当と宣言した環境報告書 (für gültig erklärte Umwelterklärung)、そして、企業敷地への訪問および従業員との会談に関する記録 (Niederschriften über Besuche auf dem Betriebsgelände und über Gespräche mit dem Betriebspersonal) など、自らが書き記したものの副本 (Zweitschrift) を、認定機関の審査が終了するまで (ただし五年を超えない期間) 保管し、求めに応じて呈示する義務がある。また、認定あるいは専門知識証明に影響のある全ての変更内容について、認定機関に報告しなければならない⁽¹¹⁷⁾。

(4) 環境検証人等に課せられた右のさまざまな義務との関連で、それに違反した場合の認定機関に認められた制裁措置の内容は、極めて多様である。まず、環境検証人、環境検証人機構および専門知識証明の保有者に対して「必要な措置」(erforderliche Maßnahmen) を行いうるものとし⁽¹¹⁸⁾、とりわけ、EC規則や本法に基づく義務、および認定機関による実施可能な指示 (Anordnung) に明らかに違反している場合には、認定機関は、検証活動の継続を「全部あるいは部分的に当分の間禁止する」(ganz oder teilweise vorläufig untersagen) ことができる⁽¹¹⁹⁾。もっとも、このような監督措置は、違法状態が解消されたり、それが今後も継続される危険性が存しなくなったような場合には、直ちに中止しなければならないとされており、その限りでは、必ずしも徹底したものとはいえない。このことは、おそらく、実際の認定機関であるDAUの構成メンバーおよびそのことから生ずるその組織としての性格に起因するものであろう。

また、認定および専門知識の証明の取消し (Rücknahme) および撤回 (Widerruf) については、法一七条に規定されている。このうち、取消しは、その専門領域との関連で、認定や証明の付与が当初からなされるべきではなかったことが事後的に明らかとなった場合についてのみ、行われる⁽¹²⁰⁾。この点は撤回についても同様で、EC規則四条六項に違反するような環境報告書の認定が繰り返し行われた場合であっても、認定や証明の撤回は行われ⁽¹²¹⁾ない。ただ、認定や知識の証明の撤回については、行政手続法 (Verwaltungsverfahrensgesetz) の撤回原因によることにな⁽¹²²⁾っている。取消しと比較すれば若干要件が緩やかであるともみることが出来る。これとの関連では、法三七条一項は過料を科することのできる場合についての規定を置いているが、環境報告書の認定がその対象になっていない。今後の焦点の一つになるであろう。

7 環境検証人委員会

(1) 法二一条によれば、本法の解釈および適用、更には環境検証人の認定などについての指針を作成する機関として、連邦環境省の下に環境検証人委員会 (Umweltgutachterausschuss) を置くことになっている、この組織についてはEC規則では触れられておらず、本法によって導入された全く新たな制度である。

環境検証人委員会の構成メンバーをめぐる⁽¹²³⁾は、各界・各層の主張が激しく対立したが、結局は、経済界や環境保護団体などの各々の連邦上部機構 (Bundesdachverbände) および関係行政庁の申し出に基づいて、三年の期限で連邦環境省によって任命されることになった。具体的には、産業界 (企業もしくはその上部機構) から六名、環境検証人もしくは環境検証人機構から四名、連邦の環境行政の代表が二名、連邦の経済行政の代表が一名、州の環境行政担当者が四名、州の経済行政担当者が二名、労働組合の代表が三名、環境保護団体の代表が三名、計二五名によって構成される⁽¹²⁴⁾。

(2) 環境検証人委員会は、環境検証人の認定や専門知識証明の付与に関する本法の規定およびそれに基づく法規

命令の解釈および適用のための指針 (Richtlinien für die Auslegung und Anwendung) の発布、認定機関に設置される審査委員会 (Prüfungsausschuss) を構成する審査員リスト (Prüferliste) の管理、異議審査委員会 (Widerspruchsausschuss) のメンバーの推薦、その他全ての認定および監督事務において連邦環境省に助言を行うことなどの任務を有する。⁽¹²⁵⁾

このうち、特に重要なのは指針の発布である。それは認定機関に委ねられている認定・監督活動のための指針であり、したがって、性質上は認定機関のみを拘束する行政規則⁽¹²⁶⁾であるが、ただ、認定機関の各種行為は、必然的に環境検証人の活動それ自体にも影響を及ぼすことになるため、この指針自体も、実質的には、認定機関だけではなく環境検証人にとっても拘束力を有することになる。そして、重要なのは、本委員会が組織されることによって、国 (行政) は認定機関の認定・監督活動を拘束する独自の権限を放棄するに至ったことである。もちろん、本委員会のメンバーとして国の環境・経済行政の代表が含まれているので、それらを通じて国の意向を反映させることは可能ではあるものの、メンバーの構成比は明らかに産業界寄りの陣容となっており、国は少数派にとどまる。拘束的指針の発布などの重要事項の決定に関しては、本委員会は三分の二の多数をもって事を決することになっているため、論理的には確かに環境サイドとみられる九名 (環境行政担当六名、環境保護団体三名) もしくは労組代表を含めた一二名が統一行動をとれば、委員会の決定に影響を及ぼしうる立場にはある。しかし、それでもなお過半数には届かないし、何よりも彼ら全員が環境サイドに与するという保証はどこにもない。したがって、現実には、経済的利害が環境的利害との関係で優位に立っていることは否定しがたい。その意味で、決定機関としての本委員会の性格は、本法それ自体が経済界寄りの妥協の産物として成立したことから、大きく関わっているといえよう。⁽¹²⁸⁾更に、本委員会の活動に対する連邦環境省の監督も法的監督 (Rechtsaufsicht) に限られ、実体的・専門的な内容までは踏み込むことはできないとされているため、間接的なものとならざるをえない。⁽¹²⁹⁾

(3) ただ、そうはいっても、環境監査という制度の本来的な趣旨からすれば、環境検証人委員会の役割としては、やはり国家的利益と社会的諸利益との間の重要なインターフェイス (Schnittstelle) としての機能が期待されている。⁽¹³⁰⁾ すなわち、本制度への参加は企業による自由意思に任されているため、参加しない企業はEC規則に拘束されることはない。しかし、それでは環境の保全にとつては不十分であるとの配慮から、企業の環境保全の新たな手法としての環境監査を公衆に広範に受容させるべく具体化する任務を、この委員会は有している。そして、本委員会のこのような任務は、そこに与えられた権限を責任をもって行使することによって、換言すれば、各種団体の個別の利害によつてその決定が影響されないことによつて、はじめて達成しうるものとなる。ただ、そうであるからこそ、本委員会が「官庁モデル」と「私的自治モデル」との妥協の産物として成立したことには、批判の余地がある。⁽¹³¹⁾

(三) 事業所の登録

ECの環境監査制度へ参加するかどうかは、前述のように、企業の自由意思に任されている。当初の案では、一定条件を充たす企業には環境監査を義務づけるという内容であったが、産業界などからの抵抗もあつて、とりあえずは企業の自発的な意思による任意参加に落ち着いたといわれる。確かに、企業にとつては、参加をしたことが名簿等によつて明らかにになり、そのことによつて何らかの利益を享受しうるとしても、それだけでは企業が自ら積極的に環境保全システムを構築するために多大な人的・物的投資を行うことの十分なインセンティブとはなりにくい。⁽¹³²⁾ そのことをも考慮して、EC規則では、本制度に参加し、監査を効果的に実施した企業については、一定の範囲で参加宣伝 (Teilnahmeerklärung) を行う権利を認めている。⁽¹³³⁾ しかし、EC規則および本法では、それ以外の参加促進措置については具体的に触れるところがなく、単に登録について権限を有する機関、および要件・手続等を規定するのみである。

1 登録機関およびその権限

(1) まず、EC規則は、「各加盟国は、この規則、とくに第八条(事業所の登録) および第九条(登録事業所名簿の公表) に定められた任務を責任をもって遂行する管轄機関を指名し、その旨をEC委員会に通知しなければならない⁽¹³⁴⁾」と規定し、審査を受けた事業所の登録について権限を有する機関を指名すべきことを加盟国に義務づけている。これをうけて、本法は、この任務を、産業・商工会議所 (Industrie- und Handelskammer) および手工業会議所 (Handwerkskammer) に委ね⁽¹³⁵⁾、更に、毎年更新される名簿をEC委員会に通知する共通の機関 (gemeinsame Stelle) については、右の各会議所が文書による協定 (schriftliche Vereinbarung) で指名するものとしている。また、右の各会議所は、登録業務の全部もしくは一部をこれらの会議所の一つに委ねることを、文書によって協定することもできる⁽¹³⁷⁾。

繰返し述べるように、本法そのものがドイツでは経済界に歩み寄る形で制定され、したがって、監査制度との関連で生じた行政課題は経済の自治事務の領域に属するという理解が、経済界を中心に広まっているが、登録機関についての右の各規定も、まさにそのような理解に基づいて制定されたものである。ここでも、右のような規定内容がEC規則の趣旨に合致するかどうかについては、さまざまな疑問が呈示されている。

(2) まず、本法は登録の任務を複数の機関に委ねているが、それは確かに協定をもって一つの機関に権限を集中させることができることについては右にみたとおりのものであるものの、EC規則が各加盟国ごとに一つの機関を想定していることと一致しない。そのような委任の仕方は、仮にドイツ国内では有効に機能しえても、環境監査制度が実効的に機能するためにとりわけ重要なEC域内における全体としての統一性それ自体を妨げることにもなりかねないからである⁽¹³⁸⁾。

更に、本法では、右の各会議所が登録手続に関して、自主法規 (Satzung) をもってより詳細に規律しうること

を認めている⁽¹³⁹⁾ため、その内容とEC規則の内容とが一致しない事態も当然に生じうる。ただ、EC規則が直接に妥当するのは登録の実体的要件の部分であり、手続に関しては各国が独自に規定しうると理解すれば、右の不一致はそれほど問題にはならない⁽¹⁴⁰⁾。

むしろ、問題なのは、登録の権限を産業・商工会議所および手工業会議所に委ねたことそれ自体である。すなわち、EC規則では、登録機関については独立性と中立性が保証されねばならないとされているが、⁽¹⁴¹⁾そもそもこれらの機関には、法律上、当該業界の利益代表 (Interessenvertretung) としての性格が認められている⁽¹⁴²⁾。したがって、各種利害が対立する厳しい判断に迫られるような場合に、その任務を中立に、かつ利益代表としての立場を離れて公平に遂行しうるかどうかにについて、疑問を払拭し去ることはできない⁽¹⁴³⁾。とりわけ、後述の登録の拒否や抹消、取消しなどが問題となるときには、それらの問題点がより一層顕在化することにもなる。

2 登録の要件および抹消

(1) 登録の要件および抹消についてはEC規則の八条に規定されており、その限りでは、加盟国には独自の規律の権限はなく、もっぱらEC規則を具体化することに限られることになる。

まず、EC規則によれば、事業所の登録 (Standortregistrierung) は、環境検証人によって認証された環境報告書 (Umwelterklärung) を登録機関 (Regierungsstelle) に提出し、登録料 (Eintragungsgebühr) を支払い、更に当該事業所がEC規則の規定する全ての要件を充足していることを疎明 (Glaubhaftmachung) した後に行われる⁽¹⁴⁴⁾。EC規則では、いかなる方法で、何についてどの程度の疎明が行われるべきかについては明らかにされていないが、環境監査制度、とりわけ独立の環境検証人によって事業所の監査が実施されるという本制度の意義および目的からすれば、まず何よりも、環境検証人によって行われた検証が十分なものとみなされなければならないので、疎明は環境検証人の認定および専門性について行われるべきことになる⁽¹⁴⁵⁾。したがって、本法によれば、環境報告書の妥当

性宣言が公認の環境検証人もしくは環境検証人機構によって責任をもって行われなかったとき、あるいは、環境報告書の妥当性宣言を共同で行った者が環境検証人としての認定さらには専門知識証明もしくは課程証明の内容からして、当該事業所の検証に必要な専門性を有しないときには、疎明が行われたとはいえないことになる。⁽¹⁴⁶⁾

(2) ところで、ドイツでの国内法化に際しての議論では、とりわけEC規則八条四項が問題となった。すなわち、それによれば、登録機関は、権限ある執行官庁により当該事業所が環境関連法規に違反している旨の通知がなされた場合には、事業所の登録を拒否し、あるいは一時的に登録を取り消さねばならない。⁽¹⁴⁷⁾そしてまた、他方で、法違反の状態が是正され、その再発を防止するための十分な対策が講じられているという保証を執行官庁より得た場合には、登録機関は、登録の拒否あるいは中止の措置を撤回しなければならない。⁽¹⁴⁸⁾その結果、環境関連法規に忠実な事業所のみが登録されることになるため、その意味では、これらの規定こそが、監査システムを実効的に機能させるための中核に位置するともいえる。

もっとも、ドイツの国内法化に際しては、当初、企業が法違反の存在を否認している場合には、権限ある執行官庁は、行政行為（Verwaltungsakt）によって法違反の存在を確定するか、あるいは行政行為により法違反の除去に必要な措置をとることによってのみ、当該違反を登録機関に通知することができるという草案が準備されていた。これは、見方によっては環境官庁の決定への登録機関の厳格な拘束をより明確に表現したものともしえるし、その限りでは、EC規則の内容を更に徹底することを意図していたともいえよう。

しかしながら、このような厳格な留保条項はEC規則には含まれていないし、そのことによって、逆に、現実には行政機関の介入は極めて困難になることも予想される。すなわち、草案の規定の趣旨は、換言すれば、企業の法違反の存否の決定権限について、実質的には企業寄りの解決を図ろうとしたものであったからである。そのため、法案審議の過程で大幅な修正が施され、最終的には、環境関連法規違反に関する決定権限は環境官庁に属するとい

うことを明確にする形での決着をみた。⁽¹⁴⁹⁾ すなわち、本法は、登録機関が権限ある環境官庁に四週間の期間内に意見を述べる機会を与えることにより、環境官庁の関与を登録のための手続的要件とし、⁽¹⁵⁰⁾ 更に、環境官庁が事業所の法違反を認定しているにもかかわらず、関係企業がそれに異議を唱えているときには、登録の可否に関する判断は、その争いが解決するまで延期されねばならないとしている。⁽¹⁵¹⁾ このような方向での決着は、当該事業所が環境法規に違反しているかどうかを判断するのに必要な専門知識を、少なくとも公には環境官庁のみが有しているということを前提とするものであり、おそらくは適切であったといえよう。⁽¹⁵²⁾

そこで、右のことを踏まえて、以下では、環境保全手法としての環境監査制度、とりわけE M A Sおよびドイツ環境監査法の意義、更には、環境監査に関する法の役割、および、環境法に求められる今後の課題について、若干の考察を行うこととする。

- (40) Vgl. Art. 6 Abs. 1, 2 u. Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (41) Vgl. Lüttes, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 231; Ewer, NVwZ 1995 (FuBn. 4), S. 457ff., S. 458; Lübbe-Wolff, DVBl. 1994 (FuBn. 1), S. 361ff., S. 368; Sellner/Schutenhaus, NVwZ 1993 (FuBn. 1), S. 928ff., S. 932f. なお、このような妥協的解決については、EC規則の国内法化はまさに環境検証人の認定のシステムを制度化し、事業所の登録についての権限とそのための手続を規律することになるはずのものであるから、それは監査システムの行政上の枠組みを定めるものに他ならず、その意味では本法の規定それ自体が問題であるとする見方もある。 Vgl. Lübbe-Wolff, NuR 1996 (FuBn. 4), S. 217ff., S. 218f.
- (42) Vgl. Art. 30 u. 80 GG.
- (43) Vgl. Lüttes, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 231; Ewer, NVwZ (FuBn. 4), S. 457ff., S. 460. このような暫定的措置に対する批判として、 Lübbe-Wolff, NuR (FuBn. 4), S. 217ff., S. 219.
- (44) § 38 Abs. 4 UAG.
- (45) Gesetz über die Zulassung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen sowie über die Registrierung geprüfter Betriebsstandorte nach der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. 6. 1993 (Umweltgutachterzulassungs- und Standortregistrierungsgesetz - UZSG); vgl. Vetter, DVBl. 1996 (FuBn. 4), S. 1223ff., S. 1224.

- (46) § 39 UAG. なお、この注目をすべきは、本法が英語圏の用語である Audit の語を使用したことである。確かに、学説はもちろん連邦政府内においても Audit の語が使用されることはあったが、少なくともそれが公式に用いられることはなかったし、むしろそれに代わるものとして Umweltbetriebsprüfung という語が用いられるのが通例であった。そこには、例えばすでに述べたような対イギリスとの関係での感情的な要因も含まれていたのではないかと推測されるが、本法の制定にあたって Audit の語を用いたのは、後述の本法の内容からも明らかのように、環境保全に関して企業が自主的に内部監査を実施するという意味合いの強い Umweltbetriebsprüfung に代えて、外部の公認環境検証人が企業内監査の正確さおよびその内容的妥当性を検証することにも、利害関係人の聴聞や外部への公表まで含めて理解されている Audit の概念を使用することだ、積極的意義を見出したからではなかろうか。
- (47) Art. 2 m) der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (48) 環境検証人の認定については、vgl. §§ 4-7, 9, 11 Abs. 2 u. 3, § 12 UAG. 環境検証人機構の認定については、vgl. § 10 UAG.
- (49) Teil 2 (Zulassung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen sowie Aufsicht; Beschränkung der Haftung, Verwendungsverbote für Teilnahmeerklärungen und Graphik), Abschnitt 1 (Zulassung): §§ 4-14 UAG.
- (50) Teil 2, Abschnitt 2 (Aufsicht): §§ 15-20 UAG.
- (51) Teil 2, Abschnitt 3 (Umweltgutachterausschuss, Widerspruchsausschuss): §§ 21-27 UAG und Abschnitt 4 (Zuständigkeit): §§ 28-29 UAG.
- (52) Teil 3 (Registrierung geprüfter Betriebsstandorte, Kosten-, Bußgeld-, Übergangs- und Schlussvorschriften), Abschnitt 1 (Registrierung geprüfter Betriebsstandorte): §§ 32-35 UAG.
- (53) Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (54) Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates vom 9. 10. 1990, ABl Nr. L 293 vom 24. 10. 1990, S. 1.
- (55) Art. 2 i) der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (56) この点には、産社、病院、官公庁などの参加も認められる ISO 規格との関係でも問題となるであろう。前述二四頁参照。
- (57) Art. 2 m) der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (58) Art. 6 u. Anhang III der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (59) § 2 Abs. 2 UAG.
- (60) § 2 Abs. 3 UAG.
- (61) 同趣旨として、Selmer/Schnutenhaus, NVwZ 1993 (FuBn. 1), S. 928ff., S. 933; Schottelius, BB 1995 (FuBn. 1), S. 1549ff., S. 1552.
- (62) Anhang III A. Nr. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (63) Dazu vgl. Lübbe-Wolff, DVBl. 1994 (FuBn. 1), S. 361ff., S. 366.
- (64) Art. 12 Abs. 1 GG.

- (65) 以下に引く vgl. Selner/Schultenhaus, NVwZ 1993 (FuBn. 1), S. 928ff, S. 932 FuBn. 70; 東京海上火災編・前掲書註(11) 五三頁。なお Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 667 は、ドイツ環境監査法が環境検証人の認定要件について個人に関連したアプローチ (individualbezogener Ansatz) を採用しているのに対して、他の多くの加盟国は、組織に関連したアプローチ (organisationsbezogener Ansatz) を前面に押し出しているとして、少なくとも検証過程の複雑性を考慮したときには、ドイツ法の態度には問題がないわけではないという。
- (66) 監査および検証手続の概略については、高橋・前掲註(2) 一五頁以下参照。
- (67) Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (68) Anhang III A. Nr. 2 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (69) Anhang III A. Nr. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (70) § 7 Abs. 1 UAG.
- (71) § 7 Abs. 2 Nr. 1 UAG. なお、この場合の大学の課程とは、大学大綱法 (Hochschulrahmengesetz - HRG) 一条でいうところの大学を指す「したがって」課程の修了は総合大学 (Universität) だけではなく、単科大学 (Fachhochschule) においてもよい。
- (72) § 7 Abs. 2 Nr. 2 UAG. なお、他のEU諸国においては、大学の課程ではなく、実務上の知識や経験をより重要視しているという。Vgl. Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 668 FuBn. 113.
- (73) Vgl. Lütke, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff, S. 234.
- (74) Vgl. H. Maurer, Allg. VerwR, 11. Aufl. (1997), § 24 Rdn. 16.
- (75) たとえば、高橋・前掲註(9) 一二〇頁以下。
- (76) 後述のように、本法一五条二項が、環境検証人等に対する監督につき、関連法規について発布された行政規則を考慮すべきことを義務づけていることも、同様の趣旨といえる。もともと、このことを伝統的な行政法理論との関係でどのように説明するかは、それ自体が一つの大きな課題である。
- (77) § 5 u. 6 UAG.
- (78) Anhang III A. Nr. 1 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (79) Lütke, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff, S. 232. したがって、この点でいうところの完全性とは、別の表現をするならば、その者が他からのさまざまな圧力等に服さない、もしくは影響されない、そして過去にもそのような事実がなかったという意味での清廉性もしくは清廉潔癖性である。
- (80) Anhang III A. Nr. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (81) 以上の信頼性および独立性の点について、詳細は、vgl. Kothe (FuBn. 10), S. 135ff.
- (82) UAGZVV. 前註(8) 参照。
- (83) 詳細については、vgl. § 1 Abs. 1 u. 2 UAGZVV.

- (78) §§ 11 Abs. 2, 12 Abs. 1 S. 1 UAG.
- (79) § 5 UAGZVV.
- (80) § 21 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 UAG.
- (81) § 12 Abs. 3 S. 2 u. 3 UAG.
- (82) § 12 Abs. 3 S. 5 UAG.
- (83) 本条の趣旨を考慮するに当たって、vgl. Ewer, NVwZ 1995 (FuBn. 2), S. 457ff., S. 458.
- (84) § 1 Abs. 1 UAGBV.
- (85) 当該規定は、施設に課税するに当たっての負担 (Gebühren) を規定するものではない。Siehe UAGGebV.
- (86) Vgl. §§ 16 Abs. 2, 17 Abs. 3 Nr. 2 und 18 Abs. 2 S. 3 UAG; vgl. auch Lütke, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 232; Kothe (FuBn. 10), S. 145f.
- (87) 同様に、vgl. Lubbe-Wolff, NuR 1996 (FuBn. 4), S. 217ff., S. 220.
- (88) § 10 Abs. 1 Nr. 1 UAG. 同様に、vgl. Wirtschaftsprüferordnung - WPO) 二二条に於いて定められている。
- (89) § 10 Abs. 1 Nr. 2 UAG.
- (90) Anhang III A. Nr. 2 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (91) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 a bis c UAG.
- (92) 同様に、vgl. Vetter, DVBl. 1996 (FuBn. 4), S. 1223ff., S. 1227f.; Lütke, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 233.
- (93) ただし、後述するものの、この規定の仕方から見て、規則は合致するものではないことは疑問が示されている。現に、立法手続の段階においても、この規定は、Vgl. Bohnen, Das Umweltaudigesetz im Streit zwischen Bundestag und Bundesrat, BB 1995, S. 1757ff., S. 1757f.; Lubbe-Wolff, NuR 1996 (FuBn. 4), S. 217ff., S. 222.
- (94) Kothe (FuBn. 10), S. 148; Lütke, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 233.
- (95) Art. 6 Abs. 1 u. Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (96) Lütke, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 230f.; Schneider, Die Verwaltung (FuBn. 4), S. 361ff., S. 374f.
- (97) 同様に、vgl. Kothe (FuBn. 10), S. 148.
- (98) § 8 Abs. 1 S. 1 UAG; vgl. §§ 5 u. 6 UAG.
- (99) § 8 Abs. 1 S. 2; vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 u. 3.
- (100) §§ 11 Abs. 4, 12 UAG i. V. mit § 3 UAGZVV.
- (101) § 13 Abs. 1 UAG.

- (108) Vgl. §§ 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 c), 10 Abs. 1 Nr. 2 c) UAG. ㄷㅅㅅㅅㅅㅅㅅㅅㅅ vgl. Kothe (FuBn. 10), S. 149.
- (109) § 13 Abs. 2 UAG.
- (110) Art. 6 Abs. 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (111) § 18 UAG.
- (112) Anhang III A. Nr. 1, 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (113) §§ 15 Abs. 2 Nr. 5, 18 Abs. 2 S. 3 UAG.
- (114) § 18 Abs. 2 UAG.
- (115) Vgl. § 14 UAG; Art. 7 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (116) § 15 Abs. 1 S. 2 UAG.
- (117) § 15 Abs. 2 UAG. なお、法一五条三項によれば、環境検証人や専門知識証明の保有者だけではなく、課程証明やその他の資格保証の保有者にとつても、継続的に教育を受けるべきことが義務づけられている。

- (118) § 16 Abs. 1 UAG.
- (119) § 16 Abs. 2 UAG.
- (120) § 17 Abs. 1 UAG.
- (121) § 17 Abs. 2 UAG.
- (122) § 17 Abs. 3 UAG.
- (123) § 22 Abs. 3 UAG.
- (124) § 22 Abs. 1 UAG.
- (125) § 21 Abs. 1 S. 2 UAG.
- (126) Vgl. Art. 86 GG.
- (127) § 23 Abs. 3 UAG.
- (128) ㄷㅅㅅㅅㅅㅅㅅㅅㅅ vgl. Lüttes, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 234.
- (129) § 27 UAG.

- (130) Lüttes, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 234.

(131) 以上とつぎ、vgl. Kothe (FuBn. 10), S. 156ff. なお、環境検証人としての認定、専門知識証明の付与、およびさまざまな監督措置は、いずれも認定機関の行政行為 (Verwaltungsakt) として扱われ、したがって、それらの行為に対しては、連邦環境省の下に設置される異議審査委員会 (Widerspruchsausschuss) による法的救済が与えられる (法二四条)。すなわち、行政裁判所法 (Verwaltungsgerichtsordnung) 七三条一項一号によれば、行政行為に対する異議に関しては、直近の上級行政庁が決定しなければならないとされており、本委員会もそのために設

置されたものである。本委員会の委員長および委員長により任命される二名の委員は有資格法曹（Volljurist）によって構成され、いずれも連邦環境行政に携わる公務員である。本委員会に対する異議によって権利救済が図られない場合には、他の行政行為の場合と同様に行政裁判の途が開かれる。なお、異議審査の手続は、法二五条以下および行政裁判所法六八条以下に従って行われる。Vgl. Kothe (FuBn. 10), S. 158ff.

(132) 以上につき、環境監査研究会編『環境監査入門』日本経済新聞社（一九九二）九七頁以下、高橋・前掲註（9）一一九頁以下参照。

(133) Art. 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93. ただし、一九九二年三月の委員会草案等で当初予定されていたロゴ（Logo）の使用は、環境保護団体や企業の圧力もあって、EC規則には採用されなかった。この経緯等については、vgl. Fuhr, NVwZ 1993 (FuBn. 2), S. 858ff., S. 860. ここで認められている参加宣伝は、本制度に参加していることを内容とする図柄（vgl. Anhang IV der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93）の使用であり、それは製品の宣伝や製品それ自体には使用することができず、また包装紙に印刷することもできない。したがって、それは社内の掲示板（案内板）やレター・ヘッド、企業の環境報告書、パンフレット、企業のイメージ広告などに使用できるにすぎないことになる。Vgl. Scherer, NVwZ 1993 (FuBn. 2), S. 11ff., S. 14.

本制度への参加を促す目的でロゴやエコ・マークの使用を認めること自体に対しての批判のうち、産業界、とりわけ環境保全に関して他のEC諸国をリードする形でその施策を展開し、これまでも多くの実績を積み重ねてきたドイツ産業界からの批判は、極めて厳しいものがあつた。それは、すなわち、本制度が規則としての形式をとることによって、確かにEC法の体系上はその内容が各国に直接適用されることにはなるが、現実には、ドイツにおいてはEC規則よりもはるかに厳格な基準および内容をもって実施されることになるであろうことを考えると、参加企業に等しくロゴ等の使用を認めることはそれらが同一の基準で審査を受けたかのような印象を与えることになり、少なくともドイツの企業にとっては不利になるというものであつた。EC規則の規定内容は、ドイツ産業界からのそのような批判に応えたものだといえるが、ただ、それに代わる図柄の使用の許諾は問題の本質的解決とはいいがたく、実質的には今後の検討課題として先送りされたものと考えられる。なお、ドイツ産業界の右のような懸念は、環境監査法の成立により現実のものとなりつつある。

(134) Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.

(135) § 32 Abs. 1 UAG.

(136) § 32 Abs. 2 UAG.

(137) § 32 Abs. 3 UAG.

(138) Lübbe-Wolff, NuR 1996 (FuBn. 4), S. 217ff., S. 224. 確かに、EC規則一八条一項の文言上は、このような批判は当然のものとして生じえよう。ただ、同条二項によれば、複数の権限ある機関（die zuständigen Stellen）を指名することも可能であるし、そもそも、複数の機関に任務を委任することにより、制度それ自体の機能が阻害されるとは一概に結論づけられない。その限りでは、この種の批判は、必ずしも的を得ているとはいえない。

(139) § 35 UAG.

(140) Vgl. Kothe (FuBn. 10), S. 109.

- (141) Art. 18 Abs. 2 S. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (142) § 1 Abs. 1 Gesetz über die Industrie- und Handwerksordnung; § 90 Abs. 1 Handwerksordnung.
- (143) Lübbe-Wolff, NuR 1996 (FuBn. 4), S. 217ff., S. 224; Kothe (FuBn. 10), S. 110f. Rdn. 346f.
- (144) Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (145) Selner/Schutenhaus, NVwZ 1993 (FuBn. 1), S. 928ff., S. 931 ff. ²すべしEC規則の草案段階でこのことを指摘していた。
- (146) § 33 Abs. 1 S. 1 UAG.
- (147) Art. 8 Abs. 4 S. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (148) Art. 8 Abs. 4 S. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.
- (149) 以上二つを「詳細は」 vgl. Kothe (FuBn. 10), S. 113ff.; Lübbe-Wolff, NuR 1966 (FuBn. 4), S. 217ff., S. 225.
- (150) § 33 Abs. 2 S. 1 UAG.
- (151) § 33 Abs. 2 S. 2 UAG.
- (152) EC規則によれば、すでに登録されている事業所が、登録後に環境法規に違反していると登録機関が結論づけた場合には、公簿から抹消され、違反している旨を権限ある環境官庁により報告を受けたときには、その事業所の登録が一時的に中止される。これについて、法三四条は、企業が適切な理由を示して違反の存在に異議を唱え、登録の抹消もしくは一時的な中止が企業にとって重大な経済的もしくはその他の損害を生ぜしめることを疎明した場合には、法違反の存在を明らかにする行政行為もしくは過料、更には有罪判決が存在するときにのみ、登録の抹消等を行うと規定しており、EC規則とは若干ニュアンスを異にしている。EC規則では、確かに、登録機関の抹消や取消しの決定に対して、国内法によって企業に暫定的な権利保護を認めることまでは排除していない。しかし、EC規則で意図されていない規律を行うことは認められないはずである。そうすると、環境関連法規に違反している旨を関係機関が明らかに適切な形で確定しているにもかかわらず抹消等が必ずしも行われるわけではないことを規定する本法の内容は、少なからず問題であるともいえる。